

## Wirtschaftspolitik im postsowjetischen Raum: internationale Finanzorganisationen bestimmen die Richtung

Hishow, Ognian N.

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hishow, O. N. (2002). *Wirtschaftspolitik im postsowjetischen Raum: internationale Finanzorganisationen bestimmen die Richtung*. (SWP-Studie, S 7). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-257113>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Ognian N. Hishow*

# Wirtschaftspolitik im postsowjetischen Raum

Internationale Finanzorganisationen  
bestimmen die Richtung

S 7  
März 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für  
Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

# **Inhalt**

**Problemstellung und Schlußfolgerungen 5**

**Ökonomische Folgeeffekte des Zusammenbruchs  
der UdSSR 7**

**Wirtschaftslage im postsowjetischen Raum:  
die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen 9**

Baltikum 9

Slawische Republiken und Moldowa 11

Transkaukasien 18

Zentralasien 21

**Fazit 25**

**Abkürzungen 27**



**Wirtschaftspolitik im postsowjetischen Raum.  
Internationale Finanzorganisationen  
bestimmen die Richtung**

Der Zerfall der früheren Sowjetunion und der Kollaps ihres politischen Systems sind Belege dafür, daß Moskau mit dem Versuch gescheitert ist, ein Alternativkonzept zum westlichen Wirtschaftssystem des privaten Unternehmertums und der sozialen Marktwirtschaft zu etablieren. Die als überlegen propagierten Tugenden der zentralen Planwirtschaft erwiesen sich als sozial unzulänglich; ausgerechnet das Planungssystem schuf große makroökonomische Ungleichgewichte, die die Wirtschaft schließlich kollabieren ließen. Politische Folge des Systemzusammenbruchs war der Verlust der russischen Vorherrschaft in seinem »inneren Imperium«, in den Sowjetrepubliken, die nun den Weg der Öffnung und Integration in die Weltwirtschaft zu suchen begannen.

Im ökonomischen Sinne sind Staaten unabhängig, wenn ihre Volkswirtschaften keine unüberwindbaren Zahlungsbilanzschwierigkeiten haben. Bestehen solche Schwierigkeiten aber, geraten die Länder in eine Schuldenfalle und müssen die wirtschaftspolitische Souveränität teilweise an ihre Kreditgeber abtreten. Für die meisten Ex-Sowjetrepubliken gilt, daß sie ihre wirtschaftspolitische Unabhängigkeit aus eigener Kraft bislang nicht herstellen konnten. Eine Dominanz des großen russischen Nachbarn ist in vielen Bereichen – trotz sichtbarer Reformfortschritte – weiterhin vorhanden. Rußland ist ein wichtiges Transitland und wegen der überkommenen technologischen Strukturen als Absatzgebiet von Exporten oder Anbieter von Vorprodukten und Halbfabrikaten unentbehrlich. Seine eigentliche Bedeutung für eine Reihe kleinerer Partner, die auch langfristig nicht abnehmen wird, beruht jedoch auf seinem Monopol als Energielieferant, das ihm wirtschaftspolitisch eine starke Stellung im gesamten Raum der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) verleiht.

Selbst die an Energieträgern reichen Republiken Kasachstan, Turkmenistan und Aserbaidschan (Usbekistan ist Selbstversorger) hängen zum Teil von der politischen Gunst Moskaus ab, weil es wichtige Transitstrassen jederzeit unterbrechen könnte – mit gravierenden volkswirtschaftlichen Folgen für die jeweiligen Republiken. Was dies bedeuten kann, zeigt das Beispiel der Ukraine. Anfang der neunziger Jahre

versuchte die russische Politik international den Eindruck zu vermitteln, daß die Eigenständigkeit dieses jungen Staates nicht von langer Dauer sei. Da Kiew unter der Last der nach oben schnellenden Energierechnung stöhnte und seine unerfahrenen Wirtschaftspolitiker sich schwer taten, die Herausforderungen des transformationsbedingten Strukturwandels in den Griff zu bekommen, schien die These durchaus plausibel, daß die Ukraine wieder in die Arme des großen Bruders zurückkehren würde, um seine Probleme loszuwerden.

Der Zusammenbruch der Wirtschaft im östlichen Europa und in Zentralasien wurde in den USA und Westeuropa als potentielle Bedrohung für die Sicherheit und Stabilität des europäisch-asiatischen Raumes wahrgenommen. So wurde denn auch gefragt, wie man dabei helfen könnte, die Transformationskrise schnell und effizient zu überwinden; es wurde nach Akteuren gesucht, unter deren Anleitung eine marktwirtschaftlich determinierte Wirtschaftspolitik implementiert werden könnte. Der Rückzug Moskaus aus der Wirtschaftspolitik der GUS-Mitglieder im allgemeinen und ihren finanziellen Angelegenheiten im besonderen hatte ein bis dato unbekanntes Vakuum geschaffen, das nur die internationale Gemeinschaft schnell zu füllen in der Lage war.

Der Westen und vor allem die USA hatten die Wahl, sich im Transformationsprozeß zu engagieren oder – um Rußland nicht zu reizen – Moskau den postsowjetischen Raum zu überlassen. Daß es nicht zu einer Neuauflage der Sowjetunion kam und die meisten GUS-Staaten heute mehr oder minder erfolgreich mit den Widrigkeiten der Transformation fertig werden, liegt an der Entscheidung des Westens, eine aktive wirtschaftspolitische Rolle im postsowjetischen Raum zu übernehmen, und an seiner Bereitschaft, diese Rolle mit materiellen und finanziellen Leistungen zu unterfüttern. Angesichts der bisherigen Erfahrungen kann gesagt werden, daß diese Entscheidung letztendlich allen Beteiligten Nutzen bringt, einschließlich Rußlands, das seine Beziehungen zu den früheren Unionsrepubliken zunehmend auf eine pragmatische Grundlage stellt.

Die Umsetzung der westlichen Hilfe erfolgte und erfolgt weiterhin unter Federführung des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und anderer. Die Hilfsleistungen des Westens, das ist hervorzuheben, waren keine Episode. Angesichts der nach wie vor sehr fragilen Wirtschafts-

lage im postsowjetischen Raum wird das finanzielle und logistische westliche Engagement weitergehen, wobei die Rolle der EU schon aufgrund der Euro-Einführung potentiell zunehmen dürfte. Auch Deutschland fällt eine wichtigere Rolle zu – teilweise weil die Bundesrepublik der größte Gläubiger des postsowjetischen Raums ist, teilweise weil sie bevorzugter Handels- und Technologiepartner ist. Allerdings werden Deutschland, die USA und der Westen als Ganzes nicht im Alleingang handeln, weil der Internationale Währungsfonds seine bestimmende Rolle behalten wird. Dessen Kreditprogramme bzw. *Foreign Constituency*-Rolle machen erst den Weg frei für weitere internationale Hilfe der Weltbank, der EBRD, der EU usw.

Zwar ist der IWF wegen seiner Politik gegenüber den Schwellen- und Transformationsländern, einschließlich Rußlands und des postsowjetischen Raumes, zunehmend in die Kritik der Weltöffentlichkeit geraten. Der am häufigsten zu hörende Vorwurf lautet, die Kreditpolitik der Organisation sei den Erfordernissen einer Übergangswirtschaft mit Restelementen zentralistischer Wirtschaftsführung nicht genügend angepaßt, was zu Rückschlägen bei den Reformen geführt habe. Ungeachtet dessen ist aber nicht von der Hand zu weisen, daß die umfassende Finanzhilfe der internationalen Gemeinschaft in Höhe von bis zu vier Prozent der gesamtwirtschaftlichen Produktion der früheren Sowjetrepubliken hilft, die Zahlungsbilanz im Gleichgewicht zu halten. Dies macht struktur- und haushaltspolitische Entscheidungen leichter. Die westliche Präsenz stabilisiert die Wirtschaft der Region, erweitert den Planungshorizont der Unternehmen und reduziert lokale Konfliktpotentiale. Die Kontakte mit den westlichen Vertretern senken die Schwellenangst in der zuvor hochgradig isolierten GUS-Gesellschaft und dienen dem Know-how-Transfer im Bereich der Staatsfinanzen und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dies erleichtert den Öffnungsprozeß und macht die Integration der Wirtschaft der meisten GUS-Republiken in die Weltwirtschaft selbstverständlich.

# Ökonomische Folgeeffekte des Zusammenbruchs der UdSSR

Aus regionalwirtschaftlicher Sicht hätte die Sowjetunion auch nach dem Zerfall des Comecon und dem Systemwechsel in Ost- und Südosteuropa fortbestehen können. (Gleiches gilt für die Tschechoslowakei, zum Teil für Jugoslawien und, wenn man weiter in die Geschichte zurückblickt, wohl auch für die k.u.k.-Monarchie.) Der Hinweis auf nicht tragfähige wirtschaftliche Gefälle im Rahmen der UdSSR ist wenig überzeugend angesichts der Tatsache, daß solche Gefälle in jeder Volkswirtschaft auftreten, aber nicht in jedem Fall einen Zerfallsprozeß zur Folge haben. Aufgrund der erzwungenen innersowjetischen Arbeitsteilung wurde der Bevölkerung in den Teilrepubliken das Gefühl vermittelt, Verlierer zu sein, weshalb sie die wirtschaftspolitische Souveränität zunehmend als Alternative favorisierte.

Ökonomisch mündete das Streben nach Eigenständigkeit in den Versuch der früheren Teilrepubliken, die bestehenden Liefer-Bezugsströme neu zu organisieren und dem Westen Priorität einzuräumen. Nach der Auflösung der Union Ende 1991 kam es folglich darauf an, für den Verlust früherer Inputs aus dem Sowjetraum schnell einen Ausgleich im (europäischen) Ausland zu finden. Gleiches galt für den Absatz, der nach der Errichtung von Staatsgrenzen zwischen den Republiken zum Export konvertierte.

In allen Republiken wurden Liberalisierungsschritte eingeleitet, die auf die Beseitigung der mit den Jahren akkumulierten deutlichen makroökonomischen Disparitäten abzielten. Naturgemäß – weil dies schnelle Wirkung zeigt – wurden als erstes zahlreiche früher normierte Preise freigegeben, das Außenhandelsmonopol wurde entweder gelockert oder im Warenhandel ganz abgeschafft. Die Idee war, den Haushalt durch kostendeckende Preisbildung zu entlasten und die Integration in die Weltwirtschaft zu fördern. Wechselkurspolitisch entschied man sich mit Ausnahme des Baltikums für frei schwankende Wechselkurse, weil man entweder noch über keine eigenständigen Zentralbanken verfügte oder die Devisenreserven zu gering waren, um Stützungsverkäufe von Fremdwährungen tätigen zu können.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der Aufbau eines zweistufigen Bankensystems wurde ab 1992 in die Wege geleitet und verlief parallel zur Einführung

Die Folge dieser Sequenz von ersten Liberalisierungsschritten waren massive Preissteigerungen als Spiegelbild der früheren Warenknappheit in der Sowjetunion und eine aus den frei schwankenden Wechselkursen resultierende drastische Abwertung der nationalen Währungen, zum Beispiel gegenüber dem Dollar. Da die meisten Republiken bis dato untereinander gehandelt hatten, war die Nettoabwertung in bezug auf die Handelspartner entscheidend: Wer im »Abwertungswettbewerb« am weitesten gegangen war, genoß Vorteile beim Export, jedoch Nachteile beim Import. Zugleich hatte die zentral festgelegte Spezialisierung in der sowjetischen Planwirtschaft die Liefer-Bezugsbeziehungen eng beschränkt, so daß beispielsweise ein Anbieter einen oder nur wenige Abnehmer belieferte. Nach der Abwertung fanden solche fragilen Input-Outputströme schnell ein Ende, weil der Importeur die bezogene Ware nicht bezahlen konnte und der Exporteur kein Geld für seine Lieferung bekam. Nur noch Monopolisten können sich in einer solchen Krisensituation behaupten, da ihre Produkte auch dann »unverzichtbar« sind. Unter diesen Umständen waren es die Energieträger- und Rohstoffanbieter, die von der Öffnung unverzüglich profitierten, während das verarbeitende Gewerbe mit seiner hohen Energie- und Materialintensität benachteiligt war.

Bald kristallisierte sich ein Handelsmuster heraus, in dem die Russische Föderation als rohstoffreiches Land eine außenwirtschaftliche Nettoposition gegenüber den anderen Nachfolgerepubliken hatte, während die meisten dieser Republiken zu Schuldner Moskaus wurden.<sup>2</sup> Selbst die Öl- und Gasexporteure Kasachstan, Turkmenistan und Aserbaidschan verblieben in Moskauer Abhängigkeit, weil sie wichtige Absatzgebiete nur über russisches Territorium erreichen können und damit auf die Nutzung der

eigener nationaler Währungen. Noch bis Mitte 1994 versorgte die Zentralbank von Rußland Partnerrepubliken mit Rubel-liquidität.

<sup>2</sup> In Moskau waren Zahlungsverzögerungen der Bezieher russischer Energielieferungen nicht immer willkommen. Etwaige geopolitische Vorteile ökonomischer Dominanz wurden zunichte gemacht durch spürbare betriebswirtschaftliche (etwa für Gasprom) sowie fiskalische Nachteile.



russischen Rohrleitungssysteme angewiesen sind. So erschien es nicht unwahrscheinlich, daß nach dem Systemwechsel die frühere Sowjetunion mit ihrem politischen Zentrum Rußland in eine neue Union übergehen würde, diesmal mit Rußland als Rohstoffmacht im Zentrum. Die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), der nach und nach alle früheren Sowjetrepubliken mit Ausnahme der baltischen Länder beitraten, deutete jedenfalls in diese Richtung. Rußlands Interesse an Kontinuität zeigte sich noch am von Moskau eingeführten Begriff des »nahen Auslands« als Abgrenzung zum »fernen« Ausland, das erst an der alten Sowjetgrenze beginnt.

Während die Balten der ehemaligen Sowjetunion entschieden den Rücken gekehrt hatten und sich mit Macht nach Westeuropa orientierten, zogen es die anderen Republiken vor, den postsowjetischen Raum unter Pflege der gewachsenen Muster grenzüberschreitender Kooperation als gemeinsame wirtschaftliche Grundlage zu nutzen. Diese Option war vielfach eine Notlösung und sie blieb nicht ohne Konsequenzen: Obwohl in der Ukraine der Wunsch nach vollwertiger Staatlichkeit weiterhin besteht, droht ihre Wirtschaft – falls sie sich selbst überlassen wird – in russische Abhängigkeit zu geraten, von der dann auch die politische Souveränität betroffen wäre. Noch markanter sind die Schatten der Vergangenheit im Fall Belarus, dessen politische Führung eine Wiedernäherung an Moskau seit 1994 unverhohlen vorantreibt. Selbst Republiken wie Georgien, Armenien, Moldowa oder Aserbaidschan, von denen man noch vor zehn Jahren gedacht hätte, daß sie über ausreichend Humankapital oder Naturreichtümer verfügten, um rasch wirtschaftlich auf die Beine zu kommen, verharren bis heute im postsowjetischen Vakuum – nicht mehr in der UdSSR, aber noch weit entfernt von der entwickelten Welt. Dagegen scheint manche öl- und gasreiche islamische Ex-Sowjetrepublik – insbesondere Turkmenistan – mit dem Beispiel arabischer Ölscheichtümer vor Augen einen Weg aus dem postsowjetischen Schwebezustand zu finden, ohne jedoch an den Wohlstand Kuwaits anschließen zu können.

## Wirtschaftslage im postsowjetischen Raum: die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen

Nach der Entlassung in die politische Unabhängigkeit waren die meisten postsowjetischen Teilrepubliken in einen *Circulus vitiosus* geraten: Die angestrebte Umorientierung – weg von Rußland, hin zum Westen – war aus eigener Kraft kaum zu erreichen, da dort für wichtige Importgüter – allen voran Energieträger – höhere Preise verlangt werden als im Handel mit Rußland. Den Exportanstrengungen dieser Länder war angesichts der Qualität und der eingeschränkten Palette ihrer Produkte im Westen wenig Erfolg beschieden. Die schlechten *Terms of Trade*<sup>3</sup> führten zu Handelsdefiziten mit Rußland, für deren Ausgleich man russisches Kapital in die Republiken hätte fließen lassen müssen, was ein Zementieren zunächst der ökonomischen und später der politischen Abhängigkeit hätte bedeuten können. Diese Zusammenhänge machen deutlich, warum die Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft in den Prozeß der Konsolidierung der Eigenstaatlichkeit von großer Bedeutung ist. Die Finanzierung der Defizite der Handels- bzw. Leistungsbilanz kann von ihr mitgetragen oder gar übernommen werden, was die Gefahr der einseitigen Abhängigkeit von Moskau merklich mindert. Verschiedene internationale Finanzorganisationen, allen voran IWF und Weltbank, sind auf Zahlungsbilanz- und Kapitalhilfe für ihre Mitglieder spezialisiert.

Bereits die Erfahrung der Reformvorreiter im Ostblock, Ungarn und Polen, ließ erkennen, welche Bedeutung der IWF für die Bewältigung vorübergehender Zahlungsbilanzschwierigkeiten unter Vermeidung von Nachfrageschocks hat. Vor allem zu Beginn der Transformation ist der internationale Kapitalmarkt für Transformationsökonomien ohne Kreditrating keine Option. Je nach Einschätzung der jeweiligen Schuldernation verlangen die Kapitalmärkte verschieden hohe Risikoprämien und verweigern nicht selten Kredite. Eine Alternative bieten die internationalen Finanzinstitutionen: Sie sind entsprechend zugeschnittene, öffentlich finanzierte Einrichtungen, die unter den Bedingungen

eines ständig wachsenden Welthandels und zunehmender Volatilitäten im Zahlungsverkehr den internationalen Zahlungsausgleich besser bewältigen können. Auch sind wegen der weicheren Bedingungen, zu denen Liquidität gestellt wird, die den Kreditnehmern abverlangten makroökonomischen Konditionen politisch leichter zu akzeptieren.

Die in Washington angesiedelten sogenannten Bretton Woods-Einrichtungen IWF und Weltbank wurden im Juli 1944 mit der Unterschrift der Vertreter von 45 Ländern ins Leben gerufen. Um die Finanzierung effizienter zu gestalten, ließ man beide Institutionen von Anfang an arbeitsteilig agieren und sich gegenseitig ergänzen: Während der IWF Kredite zur Überwindung von temporären Zahlungsbilanzschwierigkeiten bereitstellt, finanziert die Weltbank Projekte im realen Sektor insbesondere dann, wenn sie privaten Kreditgebern nicht rentabel genug erscheinen. Die Weltbank ist insofern eine Schwesterorganisation, als sie nur IWF-Mitglieder kreditieren darf. Nachdem die GUS-Länder in den neunziger Jahren allesamt IWF-Mitglied geworden waren, haben sie von der Möglichkeit der externen Finanzierung Gebrauch gemacht. Heute scheint kaum eine Regierung mit dem Gedanken zu spielen, die Mitgliedschaft zu kündigen bzw. auf die Zusammenarbeit mit dem Fonds gänzlich zu verzichten. Trotz wirtschaftspolitischer Bedenken und kultureller Ressentiments bleibt IWF-Liquidität sowohl von der Verfügbarkeit als auch von den Kreditkosten her oft die einzige Finanzierungsoption. Da sie zusätzlich mit Wissenstransfer in Form von Beratung und monetärer Know-how-Bereitstellung verbunden ist, wird im Zweifelsfall für den Fonds entschieden.

### Baltikum

Die drei baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen waren am wenigsten sowjetisch deformiert und besaßen somit für einen schnellen Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft bessere Ausgangsbedingungen. Als sich das Ende der Sowjetunion abzeichnete, gingen die Litauer mutig auf die Straße, um ihre nationale Souveränität einzufordern,

3 Das Verhältnis der Export- zu den Importpreisen. Steigende Öl- und Erdgaspreise zwingen dazu, mehr zu exportieren, z.B. durch Abwertung. Daraufhin werden die Importe wiederum teurer etc.

während Letten und Esten bereits die ökonomischen Weichen für die Abkoppelung vom Sowjetsystem stellten. Eine konsequente Öffnung der Wirtschaft, Strukturwandel durch Privatisierung, Implementierung eines neuen Steuersystems sowie mehr Wettbewerb und Transparenz sollten den Übergang beschleunigen und eine Annäherung an Westeuropa forcieren. Das praktische Wissen von der Funktionsweise einer marktwirtschaftlich organisierten Ökonomie hatten die Balten nicht ganz eingebüßt, Nachhilfe holten sie sich im Westen, vorzugsweise bei IWF und Weltbank, die sich seit der Unabhängigkeit der drei Republiken im Baltikum engagierten. Dagegen hatten die beiden Institutionen an der Finanzierung makro- und mikroökonomischer Projekte durch Kreditgewährung einen relativ geringen Anteil. Größere Hilfe (ca. 3 bis 4% des BIP) kommt aus anderen Quellen, allen voran aus dem PHARE-Programm der EU, wenn auch mit sinkender Tendenz. Es wird erwartet, daß nach einem EU-Beitritt die externen Zuflüsse aus den Kapitalmärkten kommen und die offizielle Kredit- und Transferbereitstellung abebbt.

Besonders in der Anfangsphase der Transformation war die Betreuung durch den Währungsfonds entscheidend, ging es doch um die Einführung einer eigenen Währung als Transformationsanker und Souveränitätssymbol. Erst die Erlangung monetärer Souveränität machte es den Balten möglich, eigenständige Stabilitätspolitik zu betreiben, was wiederum zu ihren guten Transformationsergebnissen beigetragen hat. Als die Unsicherheiten über den Fortbestand der Sowjetunion 1991 einen Höhepunkt erreichten und die Startbedingungen für eine Wirtschaftstransformation beeinträchtigten, drängten die baltischen Staaten mit dem Instrument einer nationalen Geld- und Wechselkurspolitik auf die Herauslösung aus dem sowjetischen Wirtschaftsraum. Zur Vorbereitung gründeten sie schon 1990 eigene Nationalbanken, ließen sie aber teilweise noch als Geschäftsbanken agieren. Später wurden sie im Zuge der *Currency Board*-Einführung in Estland und Litauen umfunktioniert, und der Zentralbank von Lettland wurde untersagt, das Haushaltsdefizit zu finanzieren.

Die Bindung der estnischen Krone an die D-Mark bzw. den Euro, des lettischen Lats an die Korbwährung Sonderziehungsrechte (SZR)<sup>4</sup> und des litauischen Litas

an den US-Dollar erfolgte in der Absicht, einen nominalen Stabilisierungsanker zu schaffen. Er sollte die Spielräume der Wirtschaftspolitik einschränken, um für Disziplin nach innen und Vertrauen nach außen zu sorgen. Es war auch kein Zufall und zeugt für die wirtschaftspolitischen Gemeinsamkeiten der Region, daß sich alle drei Republiken für ein ähnliches Wechselkursregime entschieden.

Die makroökonomischen Erfolge der baltischen Länder sind ein gutes Aushängeschild für den Währungsfonds, dessen makroökonomische Standardprogramme vor allem seit der Asien- und Rußlandkrise 1997/98 und erst recht nach dem jüngsten Rückschlag in Argentinien massiv in Frage gestellt wurden. Die wichtigsten Parameter des *Currency Boards* sind die Geldbasis, die durch die Bestände an der gewählten Reservewährung jederzeit gedeckt sein muß, die Fixierung des nominalen Wechselkurses und der Verzicht auf eigenständige Zinspolitik, weil eine Zentralbank als *lender of last resort* (zwecks Refinanzierung der öffentlichen Haushalte bzw. des Geschäftsbankensystems) ausgeschlossen ist. Da harte Stützungsmaßnahmen (*pegs*) – insbesondere ein *Currency Board* – monetären Flexibilitätsverlust bedeuten, müssen davon herrührende realwirtschaftliche Anpassungsprozesse »durchgehalten« werden. Die Kursbindung bewirkte vor allem in den ersten Jahren eine reale Aufwertung, was den Wettbewerbern (z.B. Estland) mit einer vorausgesagten Abwertung – mit *crawling peg* und seinen Varianten – erst einmal Vorteile verschaffte (Tabelle 1).

Die in Tabelle 1 aufgeführten Indizes des realen Wechselkurses (Spalte »Realwertindex«) belegen, daß das Währungsratssystem in Estland, vor allem in der ersten Zeit seit seiner Einführung, in Konflikt geraten ist mit den hohen Inflationsraten. Anschließend ist das binnenwirtschaftliche Inflationspotential jedoch minimiert worden. Hierbei ist vor allem die Lohnpolitik angesprochen worden, aber auch die Neuordnung bzw. Deregulierung der Gütermärkte. Seit den späten neunziger Jahren gab es keine nennenswerte reale Aufwertung der estnischen Krone mehr.

Daraus läßt sich schließen, daß der Board in Estland und Litauen bzw. die Kursbindung in Lettland mit der konsequenten Finanzdisziplin des Staates und dem Zustand des Bankensystems steht und fällt.<sup>5</sup> Die

4 Das SZR, 1969 geschaffen und 1972 als offizielle Rechen-  
einheit des IWF eingeführt, stellt ein internationales (Reserve-)  
Zahlungsmittel in Form von Bucheintragungen beim Fonds  
dar. Sein Wert wird auf der Grundlage eines Währungskorbes  
gebildet, der aus den nationalen Währungen Dollar, D-Mark,

Yen, Pfund Sterling und Französischer Franc entsprechend  
ihrem Welthandelsgewicht zusammengesetzt ist.

5 Diese Feststellung ist aufschlußreich im Hinblick auf die  
gegenwärtige Debatte über die Ursachen des Scheiterns des  
Währungsrates in Argentinien.

**Tabelle 1**  
**Wechselkurssysteme und reale Kurssteigerungen**  
**in osteuropäischen *emerging markets***

Land	Währungs- system	Nominaler Kursindex zum 31.12.96	Infla- tions- index*	Real- wert- index
Estland	Currency Board	(1.7.92 = 1,0) 1,0	8,64	8,64
Rußland	Gleitender Kurskorridor	(1.6.95 = 1,0) 0,84	1,59	1,34
Slowakei	DM-\$-Korb 60/40%	(1.1.93 = 1,0) 0,94	1,64	1,54
Slowenien	Managed float	(1.1.93 = 1,0) 0,71	1,96	1,39

\* Auf Basis der Verbraucherpreise.

Quelle: Deutsche Bank-Research, Osteuropa-Themen, verschiedene Ausgaben 1996; Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, Monthly Update, Southampton, 21.2.1997, S. 16ff.

gute makroökonomische Bilanz der drei baltischen Länder steht im Gegensatz zu den Bilanzen anderer Volkswirtschaften (Südostasien 1997, Rußland 1998, Argentinien 2002), in denen die Wechselkursbindung als nomineller Anker aufgegeben werden mußte.

## Slawische Republiken und Moldowa

Während das Baltikum entschieden eine Rückkehr nach Europa favorisierte, mußte die Ukraine ihre staatliche Einheit erst einmal herstellen, und Tadschikistan wurde durch einen blutigen Bürgerkrieg um Jahre zurückgeworfen. Derweil schaute und schaut die Welt immer noch gebannt auf die Russische Föderation, denn das Kernland der früheren Großmacht entscheidet über Erfolg oder Mißerfolg des Wandels im gesamten postsowjetischen Raum.

Nach dem Kollaps des alten Systems wurde die Transformation in der **Russischen Föderation** zunächst energisch angegangen. Einschneidende Schritte – allen voran die Preisliberalisierung und Öffnung – wurden von der Regierung Gaidar eingeleitet, die jedoch nach nur einem Jahr zurücktreten mußte. Die Reformen wurden – weil sie schmerzhaft waren – abgebremst, eine zweite Reformphase begann, in der sich der Gradualismus durchsetzte.

Es wird viel spekuliert, ob der volkswirtschaftliche Preis, den die Russen in den neunziger Jahren gezahlt haben, niedriger ausgefallen wäre, wenn der Westen zu einem größeren finanziellen Engagement bereit

gewesen wäre. Prominente Berater der Moskauer Regierung beklagten früh, daß die Finanzhilfe für Rußland weit unter dem effektiven Bedarf liege – die IWF/Weltbank-Kredite bei nur gut einem Zehntel der geschätzten benötigten Summen.<sup>6</sup> Hohe Transferbeträge waren erforderlich, weil die zögerliche Transformation in Rußland eine Verschlechterung der Haushaltslage und hohe Budgetdefizite zur Folge hatte, die im Vergleich zu anderen Reformökonomien herausragten (Tabelle 2).

**Tabelle 2**  
**Defizit des Gesamtstaates, 1990–1998 (in % des BIP)**

	1990	1992	1994	1996	1997	1998
						Jan.–Juni
Belarus	k. A.	-1,9*	-2,6	-1,6	k. A.	k. A.
Estland	5,2**	-0,3	1,3	-1,5	2,3	1,7
Lettland	k. A.	-0,8	-4,1	-1,4	1,3	0,0
Litauen	-5,4	0,8	-4,2	-3,6	-2,4	-3,0
Rußland	k. A.	-21,6	-10,5	-7,7	6,6	-5,4
Ukraine	k. A.	-25,4	-7,8	-3,2	-5,8	-5,0

\* 1993 \*\* 1991.

Quelle: Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, verschiedene Ausgaben.

Mehr internationale Mittel für die Haushaltssanierung, so Kritiker des westlichen Vorgehens, hätten die Lage entspannt. Statt dessen sah sich die russische Seite gezwungen, die Ausgaben stetig nach unten zu revidieren und somit das Wachstum zu bremsen. Zugleich seien Kredite, zum Beispiel für die Aufstockung der Devisenreserven, in andere Sektoren fehlgeleitet worden.<sup>7</sup> Der IWF hat von Anfang an die internationale Finanzhilfe koordiniert und sichergestellt, daß nichtzweckgebundene Anleihen auch für Budgetzwecke verwandt wurden. Allein 1996 sind dem russischen Haushalt IWF-Mittel (SZR) in Höhe von 2977,5 Millionen US-Dollar zugeflossen.<sup>8</sup> Die russischen Behörden haben sich jedoch schwer getan, die mit dem IWF vereinbarten Konditionen – etwa bezüglich

<sup>6</sup> Jeffrey Sachs, Toward Glasnost in the IMF, in: Russia's Democratization Policy Challenge, 37 (Mai–Juni 1994) 3, S. 4.

<sup>7</sup> Eine ausführliche Analyse der Finanzbeziehungen zwischen Moskau und dem Westen bzw. dem IWF findet sich bei Roland Götz, Zehn Jahre Wirtschaftstransformation in Rußland – und der Westen, in: Osteuropa, (2001) 11–12, S. 1286–1304.

<sup>8</sup> Ognian Hishov/Christian Meier, Präsidentschaftswahlen in Rußland: Föderaler Haushalt vor dem Kollaps?, Köln 1996 (Aktuelle Analyse des BIOst, Nr. 44/1996).

der monatlichen Inflationsraten – zu erfüllen. Das wurde bisweilen mit der Aussetzung von Tranchen sanktioniert, die im Haushalt bereits eingeplant waren.

Überwiegend wurde das Abwarten des Fonds damit begründet, daß die russische Regierung kein Krisenkonzept hatte. Dabei ging es ihm jedoch nicht um einen formalen Maßnahmenkatalog. Es überwogen die Zweifel, ob es sinnvoll sei, Moskau mit immer neuen Krediten unter die Arme zu greifen, wenn dies die russische Seite in ihrer Meinung bestärkte, daß sie »to big to fail« sei. Ebenso wenig wie die umfassende Kreditgewährung das wirtschaftliche Überleben der früheren UdSSR ermöglicht hat, waren die Finanzspritzen an den russischen Staat in den neunziger Jahren ein wirksames Mittel zur Krisenüberwindung. Mit dem Ausbruch der Asien- und ein Jahr später der Rußland-Krise brachten Fonds-Kritiker diese Problematik auf den Punkt: »If aid had been effective, why were billions in IMF loans needed to prevent the country from falling into crisis?«<sup>9</sup>

Die Führung in Moskau dagegen konnte jeden IWF-Dollar gut gebrauchen und pochte auf die Überweisung weiterer Tranchen bereits vereinbarter Kreditpakete. Ohne die Hilfsaktionen des Auslands wären die russischen Finanzen und der Wechselkursanker noch früher zusammengebrochen. Nach einigem Zögern beschlossen IWF und Weltbank, denen sich die japanische Regierung angeschlossen hatte, im Juli 1998 ein größeres Stabilisierungspaket zu schnüren, um die Devisenreserven aufstocken zu helfen und den Abwertungsdruck vom Rubel zu nehmen. Die treibende Kraft war die Clinton-Administration, die eine Schwächung der Position Präsident Jelzins und seiner Reformmannschaft unbedingt vermeiden wollte. Das Paket hatte ein Kreditvolumen von 17,1 Milliarden Dollar mit langer Laufzeit (bis zu 17 Jahren), der Betrag sollte bis Ende 1999 ausgezahlt werden. 11,2 Milliarden davon steuerte der IWF in zwei gleich großen Tranchen bei. Die Weltbank und Japan hatten jeweils 4,4 bzw. 1,5 Milliarden zugesagt. Diese Mittel sollten nicht ausgabenwirksam, sondern in amerikanische Wertpapiere angelegt werden und einen *Seignorage* (Gewinn des Staates) abwerfen. Allerdings war die Wechselkurskrise des Rubels bereits ausgebrochen, so daß die erste Tranche von 4,6 Milliarden Dollar dem Devisenmarkt zufließt, um die

offizielle Parität von 6 Rubel zu 1 Dollar aufrechtzuerhalten. Nachdem die Mittel solchermaßen erfolglos ausgegeben waren, hielt der IWF weitere Überweisungen zurück. Dies kritisierte die russische Seite mit dem Hinweis, sie hätte alle Auflagen des Fonds erfüllt und stecke deshalb in der Krise. So konnte nach außen der Eindruck erweckt werden, daß der westliche Partner schuld an der Misere sei.

Diese (nicht die erste) Schuldzuweisung steht im Widerspruch zu der Tatsache, daß Rußland gleichzeitig einer der bedeutendsten Kreditnehmer des Fonds ist. Die Russische Föderation wurde am 1. Juni 1992 IWF-Mitglied mit einer Quote von 4,31 Milliarden Sonderziehungsrechten (SZR) bzw. 6,22 Milliarden Dollar. Wie jedes Land, dessen Wirtschaft sich in der Transformation befindet, kann es insgesamt Beistands- und Systemtransaktionskredite bis zu 350% seiner Quote ziehen.<sup>10</sup> Nach der Standardphilosophie des IWF hat eine übermäßige Ausdehnung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu den russischen Zahlungsbilanzproblemen geführt. Entsprechend soll durch den Einsatz monetärer und realwirtschaftlicher Instrumente als primären Stabilisierungsmaßnahmen eine Rückführung der Geld- und Kreditexpansion bewirkt werden.

Die Moskauer Regierung war seit Beginn der Wirtschaftsreformen auf internationale Finanzhilfe angewiesen. Der Umfang der geleisteten Hilfe kumulierte sich in den neunziger Jahren auf 91,5 Milliarden Dollar.<sup>11</sup> Darin nicht enthalten ist die Restrukturierungshilfe für die Außenschuld der russischen Regierung. Ein Großteil der genannten Summe beruhte auf direkter, auch staatlich garantierter Kreditgewährung der sieben wichtigsten Industrieländer, an welcher Deutschland den bedeutendsten Anteil hat. Die IWF-Kredite fielen anfänglich quantitativ weniger ins Gewicht, weil die Deckung des russischen Haushaltsdefizits noch bis 1994 überwiegend durch Geldschöpfung erfolgte. Ihre Gewährung wirkte aber als psychologisch wichtiges Signal, daß Rußland die marktwirt-

<sup>9</sup> Janine R. Wedel, U.S. Assistance for Market Reforms: Foreign Aid Failures in Russia and the Former Soviet Bloc, Washington, D.C. 1999 (Policy Analysis, No. 338).

<sup>10</sup> Jedem Mitgliedsland wird entsprechend seiner Wirtschaftsleistung und der Höhe seiner Devisenreserven eine Quote zugeteilt. Im Gegenzug leistet es einen Subskriptions(Mitglieds-)beitrag in Höhe der Quote, der zu 25% aus Devisen und zu 75% aus eigener Währung besteht. Zur Überbrückung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten macht das Land von seinen durch die Quote bestimmten Ziehungsrechten Gebrauch. Es werden in der Regel bis zu vier Tranchen zu je ein Viertel der Quote gewährt, das heißt drei Viertel der Quote stellen reine Kreditfazilitäten dar.

<sup>11</sup> Financial Times, 15.10.1998, S. 3.

schaftliche Transformation unwiderruflich in die Wege geleitet hat. 1992 gewährte der IWF die erste Tranche von 1 Milliarde Dollar eines Standbykredits und 1993 weitere 1,5 Milliarden Dollar im Rahmen eines sogenannten *System Transformation Facility*-Pakets (STF). Eine zweite Tranche wurde 1994 ausgezahlt, womit das Gesamtkreditvolumen des Fonds an Rußland auf 4 Milliarden Dollar anwuchs.<sup>12</sup> Ein Beistandskredit in Höhe von 6,5 Milliarden Dollar und eine Erweiterte Kreditfazilität (EFF) folgten 1995 und 1996. In diesen beiden Jahren konnte die Regierung damit rechnen, rund ein Viertel der Defizitfinanzierung aus IWF-Mitteln bestreiten zu können.<sup>13</sup>

Jede Tranchenfreigabe ist an Kriterien gebunden, die mit der russischen Regierung vereinbart worden sind; deren Einhaltung wird seit 1995 durch den IWF monatlich überprüft. Wegen der sich stetig verschlechternden Haushaltssituation – die Erfüllung des Einnahmensolls lag im Durchschnitt der Jahre 1995 bis Mitte 1998 bei ca. 60% – hatten die IWF-Tranchen als stabile Einnahmequelle für das Föderalbudget größere Bedeutung. Die russische Regierung war sich darüber von Anfang an im klaren und versuchte um jeden Preis, die Kriterien zu erfüllen.

Der IWF, der ebenfalls eine Konfrontation vermeiden wollte, praktizierte letztendlich eine getarnte Politik von »Zuckerbrot und Peitsche«. In offiziellen Stellungnahmen pflegte der frühere IWF-Exekutivdirektor Camdessus regelmäßig Moskau umfassende Bemühungen um Finanzstabilisierung zu loben. Zugleich war der Fonds bemüht, strikter über die Mittel zu wachen, die er verteilte. Seine Bereitschaft, den Russen Konzessionen zu machen, hat in dem Maße abgenommen, wie in Moskau, vor allem ab Mitte 1996, die Stimmung gereizter wurde. Nach der Krise 1998 kühlte das Verhältnis weiter ab, als bekannt wurde, daß Moskau den Fonds über die russischen Gold- und Devisenreserven getäuscht und sich auf diese Weise weitere Kredittranchen erschlichen habe. Zudem war der Westen über die Praxis der russischen Behörden irritiert, Zentralbankreserven auf ominösen Konten in einem Off-shore-Steuerparadies zu parken.<sup>14</sup> Daher schienen in den letzten Jahren rein

finanzpolitische Überlegungen die jeweilige Entscheidung über die Geldfreigabe zu dominieren. Weil Rußland seine Versprechungen, die Budgeteinnahmen aufzustocken, nicht einhielt, suspendierte der Fonds mehrmals eine reguläre EFF-Tranche. Die Daumenschraube wurde allmählich angezogen: Hielt er 1996 nur dreimal Tranchen zurück, wurden 1997 nur drei ausgezahlt. Insgesamt wurde bislang lediglich die Hälfte der zugesagten Mittel freigegeben, was auch die Fristverlängerung bewirkte.

Allerdings haben Kritiker recht, wenn sie behaupten, der Fonds selber habe Rußland zum »moral hazard« animiert. Statt die Konditionierung zu verschärfen, hat er immer wieder durchblicken lassen, daß im schlimmsten Fall Nothilfe bereitstünde. Die Russen haben sich bislang – wohl aufgrund ihrer Erfahrungen mit einem »zahnlosen« IWF – von Mahnungen zur Forcierung des Reformtempos wenig beeindruckt gezeigt. Die Presse wertete die ausbleibenden Tranchen überwiegend als zeitweilige Unterkühlung einer langfristig aufrechterhaltenen Partnerschaft. Mehr noch, die offiziellen Stellen wurden zunehmend kämpferischer und konterten die Forderungen der IWF-Missionen mit Hinweisen auf das Risiko einer Destabilisierung, die auch – da Rußland eine atomare Supermacht sei – die westliche Sicherheit bedrohen würde.<sup>15</sup> Mit diesem Argument gelang es der russischen Seite noch stets, die Bereitschaft des Westens zu mobilisieren, Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Operationalisierung des »Versteckspiels« mit dem Fonds erfolgte weitgehend unter Nutzung der umfassenden Erfahrung der sowjetischen Planungs-bürokratie mit Sollkennziffern. Viele der heutigen Akteure stammen aus dieser Bürokratie, und sie scheinen den IWF als eine Art neuen Gosplan anzusehen.<sup>16</sup> Das zuständige Personal ist in dieser Tradition geübt, Plansolldaten zwar anzunehmen, sie dann aber konsequent zu unterlaufen. Vor jedem Besuch einer IWF-Mission, dem eine weitere Tranchenfreigabe folgen sollte, demonstrierte die Regierung ihre uneingeschränkte Bereitschaft zur Erfüllung der haushaltspolitischen Konditionen des Fonds. Sie machte den Washingtoner Prüfern auch stets sehr konkrete Versprechungen, die von der ersten Suspendierung

12 B. M. Pičugin, *Vnešnjij dolg Rossii i problemy evo uregulirovanija* [Die Außenschuld Rußlands und die Probleme ihrer Regelung], Moskau 1995, S. 57.

13 Unter Zugrundelegung von Sollwerten. Vgl. *Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends*, 1995/2, Southampton 1995, S. 12ff; *dies.*, *Russian Economic Trends*, 1996/1, Southampton 1996, S. 12ff.

14 Stephen Fidler, Russian Central Bank »Lied« to IMF, in:

<http://www.ft.com> (gesehen am 30.7.1999).

15 So der Direktor des Nordamerika-Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften Sergej Rogow; *Nezavisimaja gazeta*, 3.10.1998, S. 3.

16 *Nezavisimaja gazeta*, 22.8.1996, S. 1. Gosplan war die zentrale staatliche Planungsbehörde der ehemaligen UdSSR.

einer Kredittranche im Juli 1996 an Wirkung gezeigt haben. Nach Überprüfung der vorgelegten Dokumente zur – beabsichtigten – Verbesserung der Steuereintreibung gab der Fonds im August die fälligen 350 Millionen Dollar in einer Art Vertrauensvorschuß frei. Auch das bereits erwähnte Notpaket vom Juli 1998, das unter dem Eindruck weltweiter Finanzturbulenzen hastig geschnürt wurde, ist ebenfalls im voraus zugesagt worden.

In den neunziger Jahren überwog auf der russischen Seite noch die Einsicht, daß die Zusammenarbeit mit dem Fonds im ganzen gesehen Vorteile bringt. Insbesondere wurde und wird in Moskau immer noch der makroökonomische Know-how-Transfer geschätzt, der über die ständige IWF-Vertretung und die Missionen erfolgt. Die vom IWF erhaltenen und zugesagten Kredite summierten sich auf 28,2 Milliarden Dollar.<sup>17</sup> Damit war Rußland zum größten Schuldner des Fonds mit einem Kredit-Quotenverhältnis von rund 450% avanciert. (Südkorea, Mexiko, Brasilien und Indonesien folgten in einigem Abstand mit Zusagen zwischen 21 und 4 Milliarden Dollar.)

Nachdem die **Ukraine** ihre politische Unabhängigkeit erlangt hatte, war man gerade in Rußland skeptisch, ob der junge Staat fortbestehen könnte. Der Westen dagegen war entschlossen, das Land zu stärken, um eine Wiederangliederung an Moskau auszuschließen. So entstand jenes Spannungsfeld doppelter Abhängigkeit, in dem sich das Land bis heute bewegt: Weil Kiew leistungsbilanzseitig Moskaus Schuldner war, wurde es kapitalbilanzseitig Kreditnehmer bei den internationalen Finanzorganisationen. Die internationale Gemeinschaft im allgemeinen und der Westen im besonderen hatte als Preis für die Festigung des neu entstandenen geopolitischen Gefüges im Osten Europas die Aufgabe übernommen, die Finanzierungslücke – vor allem infolge der anhaltenden beträchtlichen Nettoimporte – zu schließen.

Die starke außenwirtschaftliche Abhängigkeit der Ukraine von Rußland rührt noch aus der Zeit der innersowjetischen Arbeitsteilung, als Handelsströme und Spezialisierungsmuster zentral festgelegt waren. Trotz Preisliberalisierung und außenwirtschaftlicher Öffnung haben die alten Strukturen noch immer Bestand – sei es aus Kostengründen, weil Bezugs- und

Absatzbeziehungen ebenso wie Transport- und Kommunikationswege eingefahren sind, sei es weil die Energieträger aus Rußland geographisch ohne Alternative sind. Im Durchschnitt der letzten Dekade dominierte der östliche Nachbar sowohl die Importe (mit einem Anteil von knapp 50%) als auch die Exporte (zwischen 23 und 38%), wobei die ukrainische Wirtschaft mit dem hohen Beharrungsvermögen der Importstruktur finanziell zu kämpfen hat. In dieser Struktur machen die Energieträger etwa die Hälfte aus. Eine Diversifizierung der Einfuhren mit dem Ziel, die Abhängigkeit von Moskau zu verringern, ist, wenn überhaupt, nur in langsamen Schritten möglich.

Zu Beginn der Unabhängigkeit war es der Ukraine nicht möglich, die geographische Zusammensetzung ihrer Exporte über Nacht umzuschichten, zum anderen bestand die Gefahr, daß Rußland seine starke Stellung als Monopollieferant und wichtigster Absatzmarkt aufgrund außenpolitischer Interessen mißbrauchen könnte. Als 1994 der ukrainische Außenhandel liberalisiert wurde, stellte sich ein charakteristisches Muster außenwirtschaftlicher Arbeitsteilung ein, das die Dominanz Rußlands deutlich erkennen ließ – die Leistungsbilanz schloß in bezug auf das »ferne Ausland« stets positiv ab, wies aber chronische Defizite mit den GUS-Ländern auf. Die Nettoexporte in die westlichen Länder und den Rest der Welt erklären sich aus der unterbewerteten ukrainischen Währung (dem Karbowanez), die die vorwiegend im Low-tech-Bereich angesiedelte Güterpalette der ukrainischen Exporte – Metalle, Halbfabrikate, Chemikalien – international wettbewerbsfähig machte, während der Import hochwertiger Westerzeugnisse zu teuer war. Anders gestaltete sich der Handel mit dem postsowjetischen Raum und insbesondere mit Rußland, wo bestehende Handelsstrukturen und vor allem die Energieabhängigkeit einen defizitären Handelssaldo vorprogrammierten. Im Ergebnis schlossen sowohl die konsolidierte Leistungs- als auch die Kapitalbilanz negativ ab (Tabelle 3) und stellten Kiew vor das Problem, Mittel und Wege zur Schließung der Finanzierungslücke zu finden.

Trotz bedeutender Fortschritte ist die Ukraine bei weitem noch nicht in der Lage, ihren Kreditbedarf allein auf den internationalen Kapitalmärkten zu decken, was die Bedeutung der internationalen Finanzorganisationen als Kreditgeber in letzter Instanz unterstreicht. Dabei muß es sich nicht einmal um bedeutende Beträge handeln. Sie sind aber wichtig

<sup>17</sup> Hinzu kamen Weltbankkredite in Höhe von 11,1 Milliarden Dollar; *Government of the Russian Federation*, *Russian Economic Trends*, 1998/2, Southampton 1998, S. 90; *Deutsche Bank-Research*, Aktuelle Themen, Nr. 92/1998.

Tabelle 3

Salden der Leistungs- und Kapitalbilanz sowie IWF- und sonstige Kredite, 1994–2001 (in Mio. US-Dollar)

Position	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Leistungsbilanz	-1163	-1152	-1184	-1335	-1296	1658	1481	845
Kapitalbilanz	-37	-472	581	632	-2161	-1842	-477	-594
Finanzierungsbedarf/- überschuß	-1200	-1624	-603	-703	-3457	-184	1004	251
IWF-Ressourcen	368	1221	776	283	279	75	-603	190
Zahlungsaufschub und sonstiger Kredit (-) / Debit (+)	-832	-403	173	-420	-3178	-109	401	441

\* 2001 Januar–Juli; Kredit (-): Finanzierungsbedarf zuzüglich IWF-Ressourcen; Debit (+): Mittelzufluß.

Quelle: IMF, International Financial Statistics, August 2001, Washington, D.C., S. 854; IMF, Ukraine: IMF Staff Country Report, verschiedene Ausgaben, in: www.imf.org.

als Signal, daß die Transformation Kurs hält. Dies gilt auch für andere Kredite: Als der Fonds 1996 weniger Mittel als im Jahr davor bereitstellte, erhielt die Ukraine offizielle Kredite von der japanischen Export-Import-Bank (150 Mio. Dollar), der EU (100 Mio. ECU) und der Weltbank (400 Mio. Dollar), die ihr eine Aufstockung der Devisenreserven ermöglichten. Die Weltbank-Finanzierung adressierte die Umstrukturierung des verarbeitenden Gewerbes (*Enterprise Development and Adjustment Loan*) sowie die Landwirtschaft (*Agricultural Sector Adjustment Loan*) und die Kohlenindustrie (*Coal Sector Adjustment Loan*) mit Tranchen von jeweils 100, 150 und 150 Millionen Dollar.<sup>18</sup>

Die Zeiten scheinen vorbei zu sein, in denen sich die Mitwirkung des Fonds auf reines Begeben von Krediten beschränkte. Mittlerweile ist die *Foreign Constituency*-Rolle, die beratende Begleitung des weiteren Reformprozesses, in den Vordergrund getreten. Da handelsbilanzseitig immer noch Gefahren lauern – der Anteil Rußlands an den Exporten geht kontinuierlich zurück, während der Nachbarstaat als Energielieferant unvermindert wichtig ist –, bemüht sich Kiew darum, sein Verhältnis zum Fonds frei von Spannungen zu halten. Aufgrund manipulierter Bilanzberichte über die Höhe der Gold- und Devisenreserven der Zentralbank und ihre Verwendung in den neunziger Jahren wurden der Ukraine Kredite bewilligt, die sonst als ungerechtfertigt abgelehnt worden wären.<sup>19</sup> Als die Manipulation ruchbar wurde, war

Kiew bemüht, die Angelegenheit beizulegen und die entsprechenden Kredittranchen vorzeitig zurück-zuzahlen.

Die ukrainischen Behörden sahen in den wirtschaftspolitischen Vorgaben des IWF nicht nur eine Vorbedingung für neue Kredite, sondern auch einen sinnvollen makroökonomischen Rahmen für mehr Stabilität im monetären und realen Sektor der Volkswirtschaft. Seit 1999 wächst die Wirtschaft wieder, und die Zahlungssituation hat sich verbessert, obwohl der IWF weitere Tranchen aus einer EFF suspendiert hatte. Dennoch folgt der Budgetrahmen den Empfehlungen des Fonds, und die Regierung erklärte in einem *Letter of Intent* ihre Bereitschaft, am Stabilitätskurs festzuhalten. Der Fonds honorierte dies mit der Wiederaufnahme der Überweisungen, die Weltbank und die EBRD schlossen sich an; und der Pariser Klub nahm Verhandlungen über die Restrukturierung der Außenschuld mit Kiew auf.<sup>20</sup>

Gerade in Zeiten beschleunigten Wachstums und anhaltender Transformation nimmt die Bedeutung offizieller Kreditgeber für die Ukraine zu, da die privaten Direkt- und Portfolioinvestitionen nicht ausreichen, um die gestiegene Importrechnung zu bezahlen. Im Jahre 2000 standen einem Leistungsbilanzsaldo von -1,56 Milliarden Dollar mit der GUS, wobei Rußland mit großem Abstand dominiert, Zuflüsse nur an kurzfristigem Kapital von 1 Milliarde gegenüber, nicht jedoch genügend Direktinvestitionen aus diesem Raum. Die konsolidierte Leistungsbilanz (d.h. mit allen Handels- und Finanzpartnern) schloß zwar positiv ab, hauptsächlich jedoch dank stark gestiegener Exporte von Stahl und Stahlröhren

18 IMF, Ukraine: Recent Economic Developments, 17.11.1997 (IMF Staff Country Report No. 97/109), S. 50, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1997/cr97109.pdf>.

19 Ukraine – Misreporting of Information on the International Reserves of the National Bank of Ukraine, Confidential Document to Members of Executive Board, 23.8.2000, EBS/177, Washington, D.C. 2000.

20 BfAI, Ukraine – Wirtschaftsentwicklung 2000/2001, Köln 2001, S. 14.



nach Westeuropa und Nordamerika, das bereits mit Antidumpingmaßnahmen droht. Immer wieder auftretende Spannungen im sogenannten sensiblen Bereich (Stahl, Textilien) machen deutlich, daß die Kredithilfe der internationalen Finanzorganisationen noch für längere Zeit unverzichtbar bleiben wird.

**Belarus'** Transformationsstrategie unterscheidet sich deutlich von jener der Ukraine bzw. Rußlands, die den Übergang vom Plan zum Markt möglichst schnell zu absolvieren versuchen. Unter den drei slawischen Nachfolgestaaten der UdSSR ließ sich Minsk bislang eher widerwillig zur Implementierung von marktwirtschaftlichen Reformen bewegen. Statt dessen bemühte es sich um Ressourcentransfer für seine Wirtschaft um den Preis einer politischen Anbindung an Rußland. Das ist zum Teil auch gelungen, so daß Moskau – gelegentlich auch gegen seinen Willen – zum Zahlmeister von Belarus, insbesondere im Bereich der Energiesubventionierung, geworden zu sein scheint. Die Transformation verläuft in Belarus insofern antizyklisch, als fast alle anderen ehemaligen Sowjetrepubliken bemüht sind, ihre ökonomische Abhängigkeit vom großen Partner Rußland auf dem Weg der Diversifizierung der Wirtschaftsbeziehungen zu verringern.

Der Trend zur Anlehnung an den östlichen Nachbarn setzte nach einer anfänglichen Phase größeren wirtschaftspolitischen Selbstbewußtseins Mitte der neunziger Jahre ein. Bereits 1992 wurde Minsk Mitglied von IWF und Weltbank und erhielt erste Mittel von beiden Institutionen. Allerdings blieben sie gemessen an jenen für die osteuropäischen Transformationsländer eher gering: Die Weltbank gewährte weniger als 200 Millionen Dollar, davon 120 Millionen im Rahmen eines wirtschaftlichen Rehabilitationsprojekts der Bank, sowie kleinere Anleihen für Landwirtschaft und Energieversorgung. Nach längerer Pause finanziert die Bank seit Mitte 2001 ein weiteres Energieprojekt mit 22,6 Millionen Dollar.<sup>21</sup> Der IWF ist seit 1998 Nettoempfänger, nachdem in den Jahren zuvor keine Begebung an Minsk erfolgt war. Derzeit werden lediglich alte Kredite aus den frühen neunziger Jahren getilgt. Die ausstehenden Kredite des Fonds nehmen sich eher unbedeutend aus: Während beispielsweise die Verbindlichkeiten Bulgariens gegenüber dem IWF in die Milliarden gehen, schuldet ihm Minsk im Durchschnitt der letzten Jahre weniger als 200 Millionen Dollar. Die Zusammenarbeit beschränkt

sich auf die Umsetzung von Artikel IV der IWF-Statuten, wonach der Fonds bilaterale Kontakte mit dem jeweiligen Mitgliedsland pflegt. Nach einem Besuch vor Ort erstellt die jeweilige Mission einen Bericht zur Vorlage beim *Executive Board*. Im Anschluß an die Diskussion des Berichts durch die Direktoren faßt der Exekutivdirektor die Meinung des *Boards* zusammen und überreicht diese Zusammenfassung den belarussischen Behörden.

Die westlichen Finanzorganisationen IWF, Weltbank und EBRD tun sich schwer mit dem Regime in Minsk, das ihre Konditionen aus politischen Gründen kaum erfüllen kann. Während beispielsweise die EBRD ihren Kunden mehr Pluralismus, Transparenz und freies Unternehmertum empfiehlt,<sup>22</sup> agiert Präsident Lukaschenka autoritär und unterdrückt nicht nur die politische Opposition, sondern bremst auch den ökonomischen Transformationsprozeß. Der Währungsfonds koppelt die Gewährung von Mitteln zwar nicht an politische Forderungen, die Zusammenarbeit hängt aber doch stark von der Akzeptanz der allgemeinen Prinzipien der Marktwirtschaft ab: mehr Wettbewerb, ein breiter Privatsektor, mehr Fiskaldisziplin und weniger Protektionismus.

Die schlechten Resultate der reformfeindlichen Wirtschaftspolitik in der kleinsten der drei slawischen Republiken der früheren Sowjetunion zwingen zum Umdenken: Bewegung zeigt sich zumindest bei der Zentralbank, die den multiplen Wechselkurs inzwischen abgeschafft hat und zu einer strafferen Geldpolitik übergegangen ist. Die Behörden haben wiederholt ihr Interesse an einem weiteren Standbykredit geäußert, nachdem die Umsetzung eines früheren Abkommens nach Auszahlung einer einzigen Tranche von 50 Millionen Dollar versandt war, weil Belarus die vom IWF gestellten Bedingungen nur unzureichend erfüllte. Je weniger Rußland gewillt ist, Minsk finanziell zu alimentieren, desto stärker dürfte sich die Stabilitätspolitik – auch gegen die Position von Präsident Lukaschenka – durchsetzen.

Der Mitteltransfer von der Russischen Föderation nach Belarus erfolgt auf dem Wege des Nichtbedienens alter Schulden. Neue Schulden werden dann akkumuliert, wenn die chronisch negative Leistungsbilanz des Landes zusammen mit einer negativen

<sup>21</sup> Weltbank, Countries and Regions: Belarus – Lending Projects, in: <http://www.worldbank.org>.

<sup>22</sup> In einem Brief an Präsident Lukaschenka vom April 2001 mahnt Bankpräsident Lemierre die Einhaltung dieser Prinzipien an, die für alle Mitglieder gleichermaßen verbindlich sind (EBRD, Strategy for Belarus, London 2001, S. 4, <http://www.ebrd.com/english/about/strategy/country/belarus/belarus.pdf>).

Kapitalbilanz dazu zwingt, die Devisenreserven anzutasten und Zahlungen zu verweigern. Da wegen des übermäßigen Anteils Rußlands am belarussischen Außenhandel die Verbindlichkeiten ausschließlich gegenüber diesem Land anfallen, ist es auch gehalten, die Zahlungsausfälle hinzunehmen.<sup>23</sup> Bei den Gaslieferungen mit ihren kontinuierlich steigenden Zahlungsrückständen ist dies ohnehin nur möglich, weil Rußland als Lieferant eine Monopolstellung hat. Auch die Handelskredite an Minsk sind ausgeweitet worden, und zumindest bei einem Teil davon dürfte buchhalterisch von Zahlungsverweigerungen in Verbindlichkeiten umgewandelt werden.

Daß diese Taktik aufgeht, belegt die nach oben gerichtete Tendenz bei den kurzfristigen Schulden, die vor allem aus dem Handel mit Moskau herrühren. Die belarussische Seite scheint Rußland für den einfacher zu handhabenden Gläubiger zu halten, da sie gleichzeitig versucht, ihre Verschuldung gegenüber anderen Gläubigern – insbesondere dem IWF – zurückzufahren (vgl. Tabelle 4). Auch gegenüber der EBRD hält sich Minsk weitgehend zurück; die EU-Kredite sind ebenfalls nur marginal.

Zumindest im Bereich der Zahlungsbilanz ist Rußland also Leidtragender der allgemeinen Reformträgheit im Nachbarland, und Rußland hat zudem noch die volkswirtschaftlichen Kosten der verfehlten Wirtschaftspolitik Minsk teilweise übernommen. Die internationalen Finanzorganisationen haben demgegenüber eine eher untergeordnete Rolle gespielt, wenn auch ohne sie noch weniger Projekte im Bereich der Infrastruktur und der kleinen und mittleren Unternehmen angeschoben worden wären. Auf lange Sicht dürften sie für die Wirtschaftspolitik Belarus' aber immer wichtiger werden, denn auch dieses Land wird eine energischere Transformationspolitik einleiten müssen. Ein ewiges Durchwursteln auf Kosten der eigenen Bevölkerung, der die marktwirtschaftlichen Fortschritte der Nachbarn Rußland, Ukraine und gar der baltischen Länder nicht verborgen bleiben, ist kaum vorstellbar.

**Moldowa**, historischer Nachfolger des gleichnamigen mittelalterlichen rumänischen Fürstentums, besitzt gute Bedingungen für eine intensive Agrarwirtschaft

<sup>23</sup> Auch westliche Handelskredite wurden bisweilen nicht bedient, jedoch in kleinerem Umfang – z.B. 25 Millionen Dollar Mitte der neunziger Jahre (vgl. IMF, Republic of Belarus: Recent Economic Developments, 17.11.1997 [IMF Staff Country Report No. 97/111], S. 51, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1997/cr97111.pdf>).

und ist zugleich weitgehend auf Energieimporte angewiesen. Die ohnehin am höchsten verschuldete Repu-

**Tabelle 4**

**Belarus: Akkumulierte Außenschuld  
sowie Gläubigerstruktur, 1996–2000 (in Mio. US-Dollar)**

	1996	1997	1998	1999	2000*
<b>Multilaterale</b>					
<b>Kreditgeber</b>					
IWF	277	259	245	178	150
Weltbank	125	138	142	130	131
EBRD	61	102	126	111	150
EU	37	33	35	30	29
<b>Bilaterale</b>					
<b>Kreditgeber</b>					
Rußland	14	65	90	81	85
Deutschland	277	206	194	166	161
USA	86	86	86	85	84
Japan	39	30	32	32	32
<b>Kurzfristige</b>					
<b>Schuld</b>					
Handelskredite	338	697	637	706	770
<b>Zahlungs-</b>					
<b>rückstände</b>					
Insgesamt	297	156	447	386	490
davon für Gas-					
lieferung	203	94	243	234	334

\* 2000 zum Teil Schätzung.

Quelle: IMF, Republic of Belarus: Recent Economic Developments and Selected Issues, 28.11.2000 (Staff Country Report No. 00/153), S. 102, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2000/cr00153.pdf>; EBRD, Strategy for Belarus, London 2001, S. 8, <http://www.ebrd.com/english/about/strategy/country/belarus/belarus.pdf>.

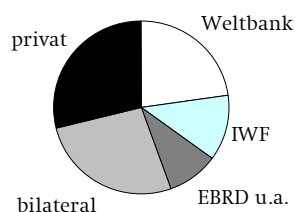
blik im GUS-Raum ist mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 400 US-Dollar im Jahr auch eine der ärmsten. Dabei war das Land zu Beginn der neunziger Jahre praktisch schuldenfrei, akkumulierte aber als Folge permanenter Leistungsbilanzdefizite bis Ende 2000 externe Verbindlichkeiten in Höhe von 86% seiner jährlichen Wirtschaftsleistung (BIP). Die Energieimporte, die drei Viertel des moldawischen Energiebedarfs decken, trugen neben der hohen Energieintensität der Wirtschaft zu diesem Ergebnis bei.<sup>24</sup>

Kreditgeber sind in erster Linie die internationalen Finanzorganisationen, die 44,3% der Forderungen halten. Weitere Gläubiger sind die EU bzw. ausländi-

<sup>24</sup> EBRD, Moldova: Investment Profile 2001, in: <http://www.ebrd.org>.

sche Regierungen einerseits und internationale Geschäftsbanken andererseits mit je 28% Anteil an der Gesamtschuld (vgl. Graphik 1). Rußland nimmt eine Sonderstellung ein: Neben den relativ unbedeutenden bilateralen Krediten an Chisinau von 68 Millionen Dollar hält Moskau Forderungen in Form von Energierechnungsrückständen über 416 Millionen. Mit diesen insgesamt 484 Millionen Dollar liegen sie fast auf gleicher Höhe mit den Forderungen der internationalen Finanzorganisationen (569 Mio.).<sup>25</sup>

**Graphik 1**  
**Gläubigerstruktur Moldowas zum 31.12.2000**



Quelle: Weltbank, Countries and Regions: Moldova – Country at a Glance, in: <http://www.worldbank.org>.

Chisinau hat die geographische Struktur seines Außenhandels diversifiziert und die Abhängigkeit vom GUS-Raum vermindert, auf den früher die Exporte Moldowas ausschließlich ausgerichtet waren. Mittlerweile kommen aus Rußland und Rumänien jeweils 14% aller Importe. Außenhandelsvorteile verspricht sich Moldowa von seiner WTO-Mitgliedschaft, die seit dem 26. Juli 2001 besteht. Nachdem die Wirtschaft die Wachstumsschwäche überwunden und die Regierung wichtige Strukturreformen eingeleitet hat, kommen die Kredite der internationalen Finanzorganisationen weniger der Zahlungsbilanz zugute, sie werden nun vielmehr überwiegend in realwirtschaftliche Projekte gelenkt. Die EBRD hat vorerst 177,5 Millionen Euro zugesagt, 34% davon für den privaten Unternehmenssektor und 37% für Infrastrukturprojekte.<sup>26</sup> Zusammen mit den 459 Millionen Dollar, die die Weltbank zur Finanzierung von 14 Projekten zugesagt hat, und der dreijährigen Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität des IWF sum-

miert sich die multilaterale Finanzhilfe auf ca. 900 Millionen Dollar oder zwei Drittel des BIP 2001. Durch ihre starke Präsenz verfügen die internationalen Finanzorganisationen über einen wirkungsvollen Hebel, der sie in die Lage versetzt, die Wirtschaftspolitik der Regierung in Chisinau in Richtung marktwirtschaftliche Transformation zu lenken. Zugleich bilden sie ein Gegengewicht zur Option Rußlands, seine Dominanz in der Energieversorgung innen- und wirtschaftspolitisch auszunutzen, da die multilateralen Kredite deutlich zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit Moldowas beitragen.

## Transkaukasien

**Aserbaidshjan**, die größte und bevölkerungsreichste unter den transkaukasischen Republiken, weist gemessen an seinem Ölreichtum mit rund 520 US-Dollar im Jahr ein viel zu niedriges Pro-Kopf-Einkommen auf. Der Segen der Natur hat sich als politisch-wirtschaftlicher Fluch erwiesen, da das Land stets Objekt der Begierde potenter Partner und Patrone gewesen ist. Während in der Nachkriegszeit alle ölproduzierenden Länder des Nahen Ostens die Souveränität über ihre Naturressourcen erringen konnten, blieb Aserbaidshjan bis 1991 sowjetisch besetzt und wirtschaftlich gleichgeschaltet.

In den neunziger Jahren ging die gesamtwirtschaftliche Produktion auf etwa ein Drittel des Standes von 1989 zurück. Erst in den letzten Jahren setzte ein kräftiges Wachstum ein. Die Wirtschaftspolitik sucht aus den reichhaltigen Naturressourcen möglichst großen volkswirtschaftlichen Nutzen zu ziehen und schafft die für Finanzmittel-, Technologie- und Know-how-Transfer aus dem Westen nötigen Bedingungen. Private internationale Investorenkonsortien spielen bei der Ölerkundung und -förderung eine entscheidende Rolle. Das größte Konsortium – die *Azerbaijan International Operating Company* (AIOC) – will in der laufenden Dekade rund 8 Milliarden US-Dollar investieren, wovon es sich Einnahmen in Höhe von 70 Milliarden Dollar erhofft. Um Rußland nicht zu brüskieren, war Baku um eine möglichst breite internationale Beteiligung am Konsortium bemüht, in dem ungeachtet dessen westliche und insbesondere US-amerikanische Gesellschaften dominieren (vgl. Tabelle 5). Das von AIOC geschlossene *Azeri Chirag Guneshli Production Sharing*-Abkommen wurde als Deal des Jahrhunderts gefeiert.

<sup>25</sup> Daten für 1999. IMF, Republic of Moldova: Recent Economic Developments, 25.1.2001 (Country Report No. 01/22), S. 33, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0122.pdf>.

<sup>26</sup> EBRD, Moldova: Investment Profile 2001, Abschnitt »EBRD Activities in Moldova«, in: <http://www.ebrd.org>.

Tabelle 5

Anteile der AIOC-Mitglieder am Konsortialkapital (in %)

Gesellschaft	Land	Anteil
BP/Amoco	Großbritannien/USA	34,2
SOCAR	Aserbaidshan	10,0
Lukoil	Rußland	10,0
Unocal	USA	10,0
Statoil	Norwegen	8,6
Exxon/Mobil	USA	8,0
TPAO	Türkei	6,7
Pennzoil	USA	4,8
Itochu	Japan	3,9
Delta Hess	USA/Saudi-Arabien	3,8

Quelle: EBRD, Azerbaijan: Investment Profile 2001, in: <http://www.ebrd.org>.

Trotz der derzeit guten Zahlungsbilanz bekommt auch Baku Kredite von den internationalen Finanzorganisationen. Sie werden für verschiedene Programme in Bereichen außerhalb der Ölbranche gebraucht, in denen Aserbaidshan mit großen sektoralen und sozialen Problemen konfrontiert ist. Weltbank und IWF sehen eine wachsende Dichotomie zwischen dem Öl- und den sonstigen Sektoren der Volkswirtschaft. Entsprechend konnte das kräftige Wachstum seit 1997 nicht genügend zur Anhebung der niedrigen Einkommen beitragen. Von einer Million Vertriebenen existieren mehr als die Hälfte an der Subsistenzgrenze, die Einkommensunterschiede vergrößern sich weiter.<sup>27</sup> Der IWF gewährte im Rahmen seines Armutsreduzierungs- und Wachstumsprogramms einen 100-Millionen-Dollar-Kredit mit einer Laufzeit von drei Jahren bis Juli 2004. Die EBRD finanziert 17 Projekte in Aserbaidshan mit einem Betrag von 387 Millionen Euro, wobei der Schwerpunkt auf der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie auf Infrastrukturinvestitionen liegt. Damit hat sie sich dem Kreditvolumen der Weltbank angenähert, die Projekte im Wert von 462 Millionen Dollar finanziert.

**Armenien**, die kleinste transkaukasische Republik, konnte zwar wieder an ihre lange Tradition der Staatlichkeit anknüpfen, bleibt aber vom Zerfall der Sowjetunion wirtschaftlich betroffen. Mit einem jährlichen Einkommen von weniger als 600 US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung zählt das Land zu den ärmeren in der

GUS, und wegen seines eingeschränkten Binnenmarktes und fehlender Energieträger ist es auf die internationale Arbeitsteilung stark angewiesen. Der noch ungelöste Konflikt um Nagorni-Karabach stellt insofern ein Problem dar, als er ausgerechnet den Handel mit Armeniens wichtigen Nachbarn Türkei und Aserbaidshan weitgehend blockiert. Die armenische Wirtschaft schließt chronisch mit hohen Handelsdefiziten ab (bis zu 27% des Inlandsprodukts in den späten neunziger Jahren), und auch der Regierungshaushalt ist von Mindereinnahmen geprägt. Ausländische Direktinvestitionen schließen die Finanzierungslücke zu 30 bis 40%. Die Zahlungsfähigkeit kann nur durch Geldtransfers der internationalen armenischen Diaspora aufrechterhalten werden, die immerhin zwischen 25 und 30% des Handelsdefizits decken. Ohne diese Mittel wäre die nationale Währung noch instabiler, könnte noch weniger importiert werden.<sup>28</sup>

Ein Großteil der fehlenden rund 30% kommt von multilateralen Kreditgebern. Die Weltbank gewährt Strukturanpassungskredite, und der IWF stellt Mittel im Rahmen seines Armutsreduzierungs- und Wachstumsprogramms zur Verfügung. Die EBRD hat Hilfe in Höhe von 148 Millionen Euro (ca. 6% des BIP 2001) bewilligt, von denen bereits rund die Hälfte für Projekte freigegeben worden sind. Aufgrund der relativen Isolation Armeniens sowohl von den Kapitalmärkten als auch von bilateralen Kreditgebern setzt sich seine Außenschuld vorwiegend (75%) aus Verbindlichkeiten gegenüber multilateralen Gläubigern zusammen, was ein *roll over* der Schuld leichter macht.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion hat Armenien seinen Handel geographisch neu orientiert. Mittlerweile werden zwei Drittel der Exporte und über 80% der Importe mit Nicht-GUS-Ländern abgewickelt, auch das Gros der ausländischen Direktinvestitionen kommt aus dem »fernen Ausland«.<sup>29</sup> Da Rußland importseitig nicht substituierbar ist, bleibt es ein wichtiger Wirtschaftspartner, der aufgrund der anhaltenden Exportschwäche Armeniens weiterhin hohe Handelsüberschüsse erzielt. Aus Mangel an Bargeld akkumulierte Eriwan Zahlungsrückstände, die in Kredite umgewandelt wurden und Moskau zum größten bilateralen Gläubiger Armeniens machten. In welchem Tempo die Schulden abgetragen werden können, hängt ab von den weiteren Transformations-

<sup>28</sup> IMF, Republic of Armenia: Recent Economic Developments and Selected Issues, 29.5.2001 (Country Report No. 01/78), S. 86, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0178.pdf>.

<sup>29</sup> EBRD, Armenia: Investment Profile 2001, in: <http://www.ebrd.org>.

<sup>27</sup> IMF, Azerbaijan: Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper, 5.6.2001, in: <http://www.imf.org>.

fortschritten, auch vom Exporteffekt der russischen Direktinvestitionen vor allem in den Energie- und Edelsteinsektor Armeniens.<sup>30</sup>

Noch vor wenigen Jahren stand das landschaftlich reizvolle **Georgien** in dem Ruf, eine der wohlhabendsten Sowjetrepubliken zu sein. Das Land profitierte von dem milden Klima seiner Täler, das eine intensive Landwirtschaft ermöglicht, und von dem Zugang zum Schwarzen Meer, der Handel und Fremdenverkehr begünstigt. Zudem gelten die Georgier als geschäftstüchtig und unternehmerisch. Nach dem Zerfall der Sowjetunion schlitterte Georgien in eine tiefe Wirtschaftskrise, charakterisiert durch zweistellige Raten des Outputrückgangs und eine galoppierende Inflation. Viele der alten Industriestrukturen verloren bei der Neuordnung der technologischen und Lieferbeziehungen an Bedeutung. Halbfabrikate und landwirtschaftliche Erzeugnisse dominieren nun die Exportliste. Georgien erzielt Handelsdefizite mit seinen wichtigsten Energie- und Rohstofflieferanten Rußland und Turkmenistan und tut sich schwer mit dem Schuldendienst.

Angesichts der wirtschaftlichen Situation entschloß sich das Land zur raschen Implementierung marktwirtschaftlicher Strukturen und suchte intensiven Beistand zahlreicher internationaler Partner. 1999 unterzeichnete Georgien ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU, am 14. Juni 2000 wurde das Land als eine von nur vier ehemaligen Sowjetrepubliken WTO-Mitglied. Georgien gehört auch der GUUAM-Gruppe<sup>31</sup> an, in deren Rahmen es durch verstärkte regionale Kooperation seine außenwirtschaftlichen Bindungen zu diversifizieren versucht.

Georgien hat neben Kirgistan freien Zugang zum US-Markt bekommen und kann seine Exporte ausweiten und neu zusammenstellen. Der 1998 ins Leben gerufene *America-Georgia Business Development Council*, dem unter anderem verschiedene internationale Großkonzerne angehören (z.B. Chevron), berät amerikanische Investoren in Georgien und kooperiert mit den dortigen Behörden, um Handels- und Verwaltungsbarrieren auszuräumen oder abzusenken. Ebenfalls engagiert ist die US Agency for International Development (USAID), die ein zweistufiges Privatisierungsprogramm (Tear I und II) direkt finanziert und so

einem Kredit der Weltbank vorgearbeitet hat, die eine rasche Privatisierung von Unternehmen zur Vorbedingung gemacht hatte.<sup>32</sup>

Aufgrund seiner Schuldenstruktur ist Georgien auf die externe Bereitstellung von Finanzmitteln angewiesen: Die Hälfte der Außenschuld in Höhe von 53% des nominalen BIP 2001 entfällt auf bilaterale Kredite, die ausschließlich vor 1994 bezogen wurden und nun fällig sind. Tiflis war es 1995/96 gelungen, in elf Fällen (davon neun GUS-Republiken) den Schuldendienst umzustrukturieren, was ein erneutes Entgegenkommen der Gläubiger schwierig macht. Die andere Hälfte verteilt sich auf die Weltbank (25%), den IWF (17,5%) und in geringerem Umfang auf die EU und weitere Entwicklungsbanken. Der Pariser Klub stimmte im März 2001 einer langfristigen Umschuldung aller vor dem 1. November 1999 aufgenommenen Kredite zu und legte eine Laufzeit von 20 Jahren und 3 Gratisjahren unter Beibehaltung niedriger (4% p.a.) Zinsen fest.<sup>33</sup>

Während Georgien in den neunziger Jahren unter Kapitalmangel litt und auf internationale Kredite angewiesen war, stehen die Chancen nicht schlecht, daß es in seiner Leistungsbilanz nun positive Salden erzielen kann. Ursache für die Zahlungsbilanzschwierigkeiten waren die teuren Energierechnungen, die zur Akkumulierung hoher Schulden gegenüber den Hauptlieferanten Turkmenistan, Rußland und Kasachstan führte (ca. ein Drittel der gesamten Außenschuld). Wenn die inzwischen erkundeten Öl- und Gasreserven des Landes in dem erwarteten Umfang (vier Millionen Tonnen Erdöl und zwei Milliarden Kubikmeter Gas im Zeitraum 2001 bis 2005) erschlossen werden, dürfte die Leistungsbilanz aktiv werden, so daß mit positiven Effekten für die Devisenreserven und das Wachstum zu rechnen ist. In der Folge würden auch die Verbindlichkeiten gegenüber den Nachbarn abgebaut, Geldspritzen der multilateralen Kreditgeber für Zahlungsbilanzzwecke würden somit wegfallen. Da die Außenschuld nach internationalem Maßstab nicht hoch ist, dürfte ein geregelter Schuldendienst aus eigener Kraft problemlos zu leisten sein.

Im ungünstigen Fall bliebe die Abhängigkeit von den Energieimporten und die Schuldenlast bestehen, was eine permanente internationale Hilfe erfordern würde. Als Gegengewicht zu den Hauptpartnern Rußland und Zentralasien behielten IWF und Weltbank

30 Ebd.

31 GUUAM ist eine Kooperationsgemeinschaft Georgiens, der Ukraine, Usbekistans, Armeniens und Moldowas mit der Absicht, den Integrationszielen der einzelnen Mitglieder in die Weltwirtschaft mehr Gewicht zu verleihen.

32 EBRD, Georgia: Investment Profile 2001, in: <http://www.ebrd.org>.

33 IMF, Georgia: Recent Economic Developments and Selected Issues, 26.11.2001 (Country Report No. 01/211), S. 8, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01211.pdf>.

ihren hohen finanzpolitischen Stellenwert, und Georgien hätte seine Wirtschaftspolitik nach der Konditionalität dieser Akteure auszurichten.

## Zentralasien

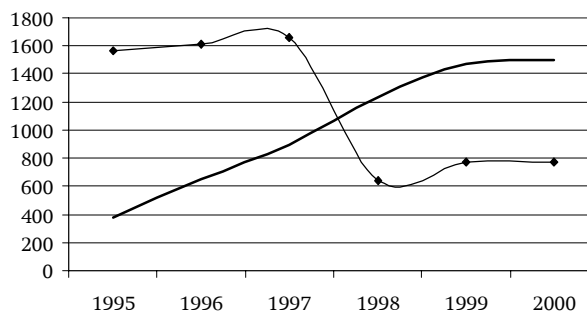
Die früheren zentralasiatischen Sowjetrepubliken, von denen **Kasachstan** die relativ wohlhabendste ist, durchlebten eine lang anhaltende Transformationsdepression. Auch Almaty gelang es erst in den späten neunziger Jahren, positive Wachstumsraten zu erzielen. Da der Agrarsektor ein großes Gewicht hatte, verstärkte seine Krise nach dem Zerfall der Sowjetunion den Rückgang des Inlandsprodukts, das produzierende Gewerbe verlor Marktanteile zugunsten der Ölförderung. Die mit der Umstellung von einer zentralistischen auf eine marktwirtschaftliche Ordnung einhergehende Krise zwang dazu, im Haushalt hohe Defizite in Kauf zu nehmen, um durch weniger radikale Ausgabenkürzungen die aggregierte Nachfrage nicht einbrechen zu lassen. Teils wurden die Defizite über Geldschöpfung, teils über Kreditaufnahme im In- und Ausland gedeckt. Kasachstan trat dem IWF im Juli 1992 bei und begann im Jahr darauf, moderate Standbykredite zu ziehen. Selbst auf dem Höhepunkt der Verschuldung gegenüber dem Fonds 1998 war nur das rund Zweifache der Quote gezogen worden – nicht gerade typisch für viele Transformationsländer, die gelegentlich bis zum Dreifachen ihrer Quote in Anspruch genommen haben.

Die Gegebenheiten des Landes – geringe Bevölkerungsdichte, regional ungleichmäßig verteilte Industriezentren und gravierende Umweltprobleme – erfordern wirtschaftspolitische Korrekturen, die einen hohen Investitionsaufwand bedeuten. Allein die Modernisierung der Infrastruktur eines so großflächigen Landes setzt den Einsatz von Kapital in Größenordnungen voraus, deren Finanzierung aus öffentlichen Mitteln nur unzureichend gewährleistet ist. Bereits zu Beginn der Transformation begann Kasachstan, Weltbankkredite für Infrastruktur- und Modernisierungsprojekte aufzunehmen und sich von der Bank beraten zu lassen. Während noch Mitte der neunziger Jahre IWF und Weltbank vorwiegend als Kreditgeber auftraten, sind sie gegenwärtig mehr in ihrer Beraterfunktion gefragt. Die Verschuldung gegenüber dem Fonds wurde sogar vorzeitig liquidiert – auch aus geldpolitischen Überlegungen, da starke Kapitalzuflüsse den Wechselkurs real aufwerten ließen. Kasachstan hat es geschafft, die Kreditgeberstruktur zu diversifi-

zieren und die politischen Abhängigkeiten vom großen Partner Rußland abzubauen. In dem Maße, wie Rußlands Rolle als Gläubiger der Regierung in Almaty schrumpfte, gewannen multilaterale Kreditgeber, darunter auch die EBRD, an Bedeutung<sup>34</sup> (Graphik 2).

**Graphik 2**

**Kredite von Regierungen (dünne Kurve) und internationalen Finanzorganisationen (dicke Kurve) an den kasachischen Staat, 1995–2000 (Mio. US-Dollar)**



Quelle: IMF, Republic of Kazakhstan, 25.1.2001 (Country Report No. 01/20), S. 75, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0120.pdf>.

Zur finanziellen Unabhängigkeit trugen auch die guten Leistungsbilanzsalden der letzten Jahre bei, in denen Almaty hohe Exportüberschüsse zu verzeichnen begann. Allerdings sind sie abhängig vom Erdölpreis und von der Wirtschaftskonjunktur in Rußland und China, den Hauptabnehmern kasachischer Exporte. Inzwischen ist das Gewicht des großen Nachbarn Rußland als Abnehmer um die Hälfte geschrumpft. Bereits in den neunziger Jahren wurden alle alten, in Sowjetrubel denominierten Forderungen Moskaus amortisiert und kaum neue Schulden gemacht.<sup>35</sup>

Während Kasachstan seine Naturressourcen durch marktwirtschaftlich orientierte wirtschaftspolitische Schritte in einer Weise genutzt hat, daß es nun jederzeit mit privater und offizieller Finanzierung rechnen kann, bleibt die bevölkerungsreichste zentralasiatische Republik **Usbekistan** auf Autarkiekurs. In veraltetem industriepolitischen Denken stuft Taschkent weniger rentable *Old Economy*-Sektoren als

<sup>34</sup> Die EBRD spielt mit einem Kreditvolumen von 46 Mio. US-Dollar im Jahr 2000 allerdings eine vergleichsweise geringe Rolle.

<sup>35</sup> Mit Ausnahme geringer Beträge, gezogen aus einem von der russischen Seite eingerichteten technischen Hilfsfonds.

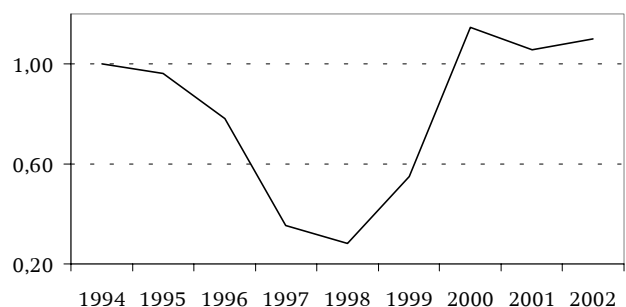
prestigeträchtig ein und fördert sie künstlich auf Kosten potentiell wettbewerbsfähiger Branchen. Das hält ausländische Investoren von nennenswerten Aktivitäten ab. Folge ist eine angespannte Kapitalbilanz. Importkontrollen und Devisenbewirtschaftung bleiben die wichtigsten wirtschaftspolitischen Instrumente des Landes, zumal es kein Kreditrating hat und Kredite auf den internationalen Kapitalmärkten nicht aufnehmen kann. Offizielle Kreditgeber warten auf ein Kreditprogramm mit dem IWF, und der Fonds wartet auf eine Wende zu mehr Reformbereitschaft in der Wirtschaftspolitik. Während eines kurzen »honeymoon« mit dem Fonds Mitte der neunziger Jahre wurden ein Standby- und ein Systemtransformationskredit gezogen, die ohne Programmverlängerung lediglich getilgt werden. Die Zusammenarbeit mit der Weltbank hatte ihren Höhepunkt ebenfalls in dieser Zeit, wenn sich auch die in Anspruch genommenen Kredite auf lediglich 273 Millionen Dollar addierten und für die Dimensionen des Landes als gering einzuschätzen sind.

Distanz zu den internationalen Finanzorganisationen hält auch die erdgas- und erdölreiche Republik **Turkmenistan**. Obwohl bereits seit September 1992 IWF-Mitglied, hat das Land noch keine Zusammenarbeit mit dem Fonds aufgenommen. Die Weltbank schätzt das politische Umfeld für Projektfinanzierung als ungünstig ein. Aschchabad vertraut auf die enormen Naturressourcen des Landes, deren Förderung die Hälfte des Inlandsprodukts ausmacht. Diese monokulturelle Wirtschafts- und Exportstruktur ist externen Schocks und *Terms of Trade*-Verschlechterungen besonders ausgeliefert. Indirekt besitzt Rußland den Schlüssel zur wirtschaftlichen Stabilität Turkmenistans, da es den turkmenischen Transit jederzeit unterbrechen kann. Aschchabad hatte bislang wenig Erfolg mit seinen Bemühungen, die Outputstruktur zu diversifizieren oder Alternativtrassen für seine Gas- und Ölexporte zu finden. Wie rezessionsanfällig die weitgehend unreformierte und dirigistisch geleitete Wirtschaft ist, wurde in den neunziger Jahren sichtbar (Graphik 3).

Da die Ukraine größter Endabnehmer turkmenischer Energieträger ist, gerät Turkmenistan durch die immer wieder auftretenden Zahlungsschwierigkeiten Kiews zusätzlich in Abhängigkeit von der außenwirtschaftlichen Lage, die das Land kaum beeinflussen kann. Gleiches gilt für die Importe, an denen die Ukraine ebenfalls den größten Anteil hat. Die Zahlen spiegeln vereinbarte Bartergeschäfte wider, die von

den bar bezahlten Energielieferungen in die Ukraine abhängen und ebenfalls volatil sind. Alle bisherigen Versuche Aschchabads, alternative Sektoren zu fördern, zeigten wenig Erfolg, da sie an den Marktbedürfnissen vorbeigingen. Mit einem Pro-Kopf-Einkommen weit unter jenem Kasachstans zahlt die rohstoffreiche Präsidialdiktatur einen hohen Preis für ihre Reformträgheit. Die starren politischen Strukturen des Landes mit einem Präsidenten, dessen Amtszeit quasi unbegrenzt ist, versprechen mittelfristig keine Wendung zum Besseren.

**Graphik 3**  
**Exportindex Turkmenistans, 1994–2002**  
(1994 = 1; 2001, 2002 Schätzung)



Quellen: IMF, Turkmenistan: Recent Economic Developments, 10.12.1999 (IMF Staff Country Report No. 99/140), S. 122, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1999/cr99140.pdf>; Deutsche Bank-Research, Perspektiven Osteuropa, (7.6.2001) 2, S. 13.

**Tadschikistan** weist unter den ehemaligen Sowjetrepubliken mit weniger als einem Dollar je Einwohner und Tag das geringste Pro-Kopf-Einkommen aus. Die realen Wachstumsraten sind zudem relativ volatil. Wegen der besonderen Sektoralstruktur – ein Großteil der Lebensmittel sowie der Vorprodukte für die Industrie müssen importiert werden – ist die Wirtschaft in hohem Maße durch externe Schocks verwundbar. Mit der Stabilität der Preise für Baumwolle und Aluminium steht und fällt die Leistungsbilanz, solange sich keine Kapitalgeber finden, die Direkt- und Portfolioinvestitionen tätigen. 1998 ließ von der Schweizer CSFB bereitgestelltes Fremdkapital die Baumwollproduktion in die Höhe schnellen, im Jahr darauf schlitterte sie jedoch in die nächste Krise, da eine weitere Fremdfinanzierung ausblieb.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> IMF, Republik of Tajikistan: Recent Economic Developments, 6.3.2000 (IMF Staff Country Report No. 00/27), S. 8ff, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2000/cr0027.pdf>.

Transfers aus westlichen Quellen (amerikanische und westeuropäische Hilfsorganisationen, TACIS-Programm) mit einem Volumen von mehr als 5% des Inlandsprodukts entlasten die Zahlungsbilanz, da sich die *Terms of Trade* mit dem Anstieg der Erdölpreise verschlechtert haben. Die in den späten neunziger Jahren erfolgte enge Anlehnung an das westliche und südasiatische (Pakistan, Indien) Ausland ist mit der enormen Auslandsschuld von über 120% des Inlandsprodukts zu erklären, die nur durch das Aushandeln von Streckungs- und Abschreibungsvereinbarungen auf bi- und multilateraler Basis bedient werden kann. Bei einem rechnerischen Schuldendienst von ca. 8% des BIP und einer Steuerquote von weniger als 13% des BIP könnte der Staat seine sonstige Nachfrage nur marginal finanzieren. Schuldenregelungsvereinbarungen sind mit den meisten Partnern bereits abgeschlossen worden, etwa mit Pakistan und der EU, die auf Teile ihrer Forderungen verzichtet hat (6,5 Mio. Dollar 2001). Einige Parlamente – Rußland, Kasachstan und Usbekistan – haben die Vereinbarungen aber noch nicht ratifiziert. Eine sogenannte *zero-option*-Regelung mit Rußland steht noch aus. Noch lehnt es die russische Seite ab, die nach der Einführung der nationalen Währung Somoni eingeleitete Rückführung von in Tadschikistan umlaufenden russischen Rubeln als Schuldentilgung anzuerkennen.<sup>37</sup>

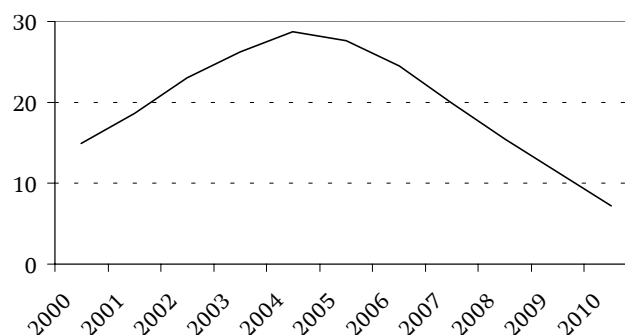
Die Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzorganisationen begann schon vor der Aufnahme Tadschikistans als offizielles Mitglied im April 1993 und wurde auch während der Zeit des Bürgerkriegs nicht unterbrochen. IWF, Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank sowie westliche Institutionen (EU) entlasten mit ihren Transfers die Kapitalbilanz, stocken die Devisenreserven auf oder ermöglichen den Abbau von Zahlungsrückständen gegenüber bilateralen Kreditgebern. Im Unterschied zu anderen zentralasiatischen Republiken intensiviert Tadschikistan seine Zusammenarbeit mit dem Fonds und akkumuliert ein wachsendes Kreditvolumen. Bis zur Mitte der laufenden Dekade ist ein relativer Anstieg der IWF- und Weltbankkredite vorgesehen, die bis zu einem Drittel aller öffentlichen Schulden ausmachen werden. Das bietet den Vorteil günstigerer Schuldendienstbedingungen und größerer Planungssicherheit. So gewährte die Weltbank beispielsweise 2001 einen

Strukturanpassungskredit mit einer Laufzeit von 40 Jahren und einer Gratisfrist für die Tilgung von 10 Jahren.<sup>38</sup>

Währungsfonds, Weltbank und EBRD leisten Beratungs- und Know-how-Hilfe, ohne die eine Modernisierung des abgelegenen und von traditionellen Strukturen geprägten Landes kaum denkbar wäre. Tadschikistan ist außenwirtschaftlich nach wie vor mit seinen unmittelbaren Nachbarn stark verflochten: 83% der Importe gehen in den GUS-Raum und 45% der Exporte stammen von dort. Mit Usbekistan als dem wichtigsten Handelspartner ist schon deshalb mittelfristig kein Modernisierungstransfer möglich, weil dieses Land selber größeren Nachholbedarf hat. Die Zusammenarbeit mit den westlichen Partnern ist daher nicht zu ersetzen. Sie werden mittelfristig eine entscheidende Rolle in der Wirtschaftspolitik Tadschikistans spielen (Graphik 4). Allein zwischen 1999 und 2001 wurden zehn Kreditabkommen mit der Weltbank abgeschlossen, der IWF stellt Mittel im Rahmen seiner Armutsreduzierungsfazilität bereit.

**Graphik 4**

**Tadschikistan: Erwarteter Anteil der IWF-Kredite an der gesamten Kreditsumme, 2000–2010 (in %)**



Quelle: IMF, Tajikistan: Second Review under the Third Annual Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility, 27.7.2001 (IMF Country Report No. 01/115), S. 33, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01115.pdf>.

Auch das benachbarte **Kirgistan** hat versucht, Modernisierung durch stärkere Öffnung zum Westen zu erreichen. Das Land zählt zu den GUS-Staaten mit sehr geringem Pro-Kopf-Einkommen (300 US-Dollar 2001) und ist mit Auslandsverbindlichkeiten von über 130% des BIP hoch verschuldet. Ähnlich wie in Tadschiki-

<sup>37</sup> IMF, Tajikistan: Second Review under the Third Annual Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility, 27.7.2001 (IMF Country Report No. 01/115), S. 15ff, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01115.pdf>.

<sup>38</sup> Weltbank, Tajikistan: World Bank Supports Implementation of Poverty Reduction Strategy, 26.6.2001 (Tajikistan News Release, No. 2001/406/ECA), in: <http://www.worldbank.de>.



stan lebt die überwiegend in ländlichen Gegenden siedelnde Mehrheit der Bevölkerung unterhalb der offiziellen Armutsgrenze. Sei den frühen neunziger Jahren bemüht sich Kirgistan intensiv darum, mit Hilfe des Auslands seine ökonomischen Probleme in den Griff zu bekommen. Das zentralasiatische Land wurde als erste ehemalige Sowjetrepublik im Dezember 1998 WTO-Mitglied und hat den Artikel VIII der IWF-Statuten über Zahlungsbilanzkonvertibilität unterzeichnet. Die Regierung in Bischkek ist am *Comprehensive Development Framework*-Pilotprojekt der Weltbank aktiv beteiligt.

Aufgrund seiner geographischen Lage und der aus der Sowjetzeit übernommenen Sektoralstruktur ist die Republik von einem unausgewogenen Handel mit dem GUS-Raum geprägt. Mit Kasachstan und Usbekistan bestehen die größten Handelsdefizite, teilweise auch mit Rußland, das im Durchschnitt der letzten Jahre zwischen einem Fünftel und einem Viertel der Importe bestreitet. Mit großem Abstand dominieren wiederum die Öl- und Gaseinfuhren, während Kapitalgüter kaum eine Rolle spielen. Diese Güter werden in großem Stil aus dem Westen bezogen und machen rund 20% aller Importe aus. Hauptabnehmer kirgisischer Exporte ist Deutschland mit einem Anteil von bis zu 25%, allerdings sind die Exporte in den Nicht-GUS-Raum fast ausschließlich auf Edelmetalle (Gold) beschränkt.<sup>39</sup>

Die WTO-Mitgliedschaft Kirgistans sorgt für Konflikte mit den Nachbarn, in die nach den WTO-Regeln Reexporte uneingeschränkt geliefert werden dürfen. Die Folge sind verschiedene tarifäre und nichttarifäre Barrieren, auch für den Transit nach Rußland, die sogar von lokalen Behörden – etwa in Form von Ökoabgaben in kasachische Regionalkassen – errichtet werden. Die Handels- und somit auch die Leistungsbilanz schloß in den letzten Jahren mit einem Negativsaldo ab, so daß eine Finanzierung über externe Kapitalzuflüsse nötig ist.

Leider hat es Bischkek bislang nicht geschafft, seinem Gesetz über Auslandsinvestitionen, einem der liberalsten im GUS-Raum, entsprechende Anwendungsvorschriften folgen zu lassen. Der Zustrom an ausländischen Direktinvestitionen liegt daher unter den Erwartungen. Türkische, kanadische, amerikanische und britische Gesellschaften haben sich vor-

wiegend im extraktiven Bereich engagiert, multilaterale Kreditgeber finanzieren insbesondere die Wirtschaftstransformation (Weltbankprojekte im Wert von 607 Mio. Dollar und EBRD-Kredite von etwa 150 Mio. Dollar sind zugesagt worden) oder die Zahlungsbilanz (Währungsfondsfazilitäten von insgesamt 150 Mio. Dollar wurden bewilligt). Ähnlich wie in Tadschikistan haben die multilateralen Kreditgeber einen großen Anteil an der Auslandsschuld – derzeit rund die Hälfte, jedoch mit abnehmender Tendenz. Dies macht sie automatisch zu dauerhaften Partnern, da eine Schuldenreduktion wegen der vorherrschenden Branchen- und Exportstruktur nur langfristig möglich sein wird.

Mittelfristig werden sich Rußland und die internationalen Finanzorganisationen als wichtigste internationale Akteure in Kirgistan die Waage halten. Rußlands Bedeutung als Energielieferant kann nicht geschmälert werden, zudem hält es einen Großteil der Auslandsforderungen gegenüber Kirgistan. Eine Umschuldung ist bereits vereinbart worden, nachdem der IWF eine Armutsreduzierungsfazilität bewilligt hat und zusammen mit den kirgisischen Behörden an der Verbesserung der Staatsfinanzen arbeitet. Gleiches gilt für die Weltbank, die Asiatische Entwicklungsbank und die EBRD, die Projekte im Agrarsektor und auf der Ebene der kleinen und mittleren Unternehmen unterstützen und langfristig für die erforderliche Finanzierung von Know-how- und Technologietransfer unerlässlich sind.

<sup>39</sup> IMF, Kyrgyz Republic: Selected Issues and Statistical Appendix, 30.10.2000 (IMF Staff Country Report No. 00/131), S. 105ff, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2000/cr00131.pdf>.

## Fazit

Mit dem Zerfall der Sowjetunion hat sich die internationale Wirtschaftsverflechtung auf deren früherem Territorium von Grund auf gewandelt. Rußland hätte diesen Wandel gerne verhindert: Die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) war auch ein verdeckter Versuch Moskaus, die untergegangene Sowjetunion in einem anderen Gewand weiter existieren zu lassen. Pragmatische Überlegungen spielten dabei eine nicht unwesentliche Rolle: Rußland wollte bereits vorhandenes Potential – eingespielte Liefer- und Bezugsbeziehungen, Absatzmärkte, technisches Know-how – auch nach der Überwindung des Wirtschaftszentralismus nutzen. Beide Ziele sind jedoch verfehlt worden, weil das Bestreben der kleineren Partner, sich der Kontrolle Rußlands zu entziehen, die ursprüngliche GUS-Idee Moskaus unterhöhlt.

Handelspolitisch konterkarierte die GUS-Idee jene eines freien Welthandels, die mit dem Zerfall des früheren Wirtschaftsblocks UdSSR in dessen post-sowjetischem Raum verwirklicht werden sollte. Freihandelszonen und Zollunionen dienen nicht selten der Umverteilung und können zu einseitiger ökonomischer Abhängigkeit führen. Solange der Handel unter den Bedingungen eines sanktionsbewehrten Vertragswerks vollzogen wird, verdient er das Attribut »frei« nicht, da Ausfuhrerinnahmen und Einfuhrausgaben künstlich angepaßt werden, was Eingriffe der Behörden voraussetzt. Dabei besteht die Gefahr, daß die Importrechnung zunehmend durch Über-eignung nationaler Aktiva an den dominanten Partner finanziert wird. Zwar können zum Ausgleich der Leistungsbilanz alternativ volkswirtschaftliche Kosten durch steigende Unterbeschäftigung und Wachstumsausfälle gesenkt werden; wegen der gefährlichen sozialen und politischen Folgen schrecken Regierungen jedoch vor entsprechenden Schritten zurück. Daher bleibt am Ende nur der Gang zu den internationalen Finanzinstitutionen.

Das früher kaum Denkbare ist alltägliche Realität geworden: Im ukrainischen, moldawischen oder armenischen Vorhof Rußlands spielen die vordem als Werkzeuge des Klassenfeindes verschrienen Bretton Woods-Institutionen eine wirtschaftspolitisch dominierende Rolle. Im noch bis vor kurzem abgeschotteten Zentralasien hat Rußland einen großen Teil seiner Instru-

mente zur ökonomischen Einflußnahme verloren und ist nun für eine Reihe von Staaten – Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan – ein ganz normaler Wirtschaftspartner, der zunehmend rentabilitätsorientiert nach Kosten-Nutzen-Überlegungen handelt. Die kleinen und von inneren Konflikten geschwächten ehemaligen Sowjetrepubliken im Transkaukasus werden vom großen Nachbarn nicht nur mit Energie und Rohstoffen versorgt, er ist für sie auch ein bedeutender Absatzmarkt. Durch Diversifizierung ihrer geographischen Handelsstruktur und Öffnung für neue Akteure haben diese Staaten jedoch außenwirtschaftliche Gegengewichte zu Moskau entstehen lassen. Die kaum anfechtbare Monopolstellung Rußlands als Energieexporteur wird zahlungsbilanzseitig durch das Eingreifen externer Kapitalgeber teilweise ausbalanciert. Im Falle Georgiens, Moldowas und Tadschikistans sind die internationalen Finanzorganisationen die größten externen Gläubiger. Sie stellen allein oder zusammen mit der EU mehr als die Hälfte aller Kredite bereit. Mit Ausnahme von Belarus sind praktisch alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion mittlerweile in der Lage, ein direktes oder indirektes wirtschaftliches Hineinregieren Rußlands auszuschließen.

Unter den externen Akteuren spielt bei der makroökonomischen Weichenstellung mit großem Abstand der Internationale Währungsfonds die zentrale Rolle, selbst in Ländern, die aufgrund ihrer guten Zahlungsfähigkeit nicht unmittelbar auf IWF-Kredite angewiesen sind. Doch auch diese Länder schätzen die Beratungsleistung des Fonds und der multilateralen Entwicklungsbanken und lassen sich von ihnen Projekte entwerfen und finanzieren. Der IWF hat insofern eine wichtige Pilotfunktion, als westliche Institutionen nur dann bilaterale und sonstige Kredite an *emerging markets* gewähren, wenn diese gültige Abkommen mit dem Fonds geschlossen haben. Selbst »das transformationspolitische Schmutzkind« der GUS – Belarus – kann sich einer Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzorganisationen nicht länger entziehen und dürfte mittelfristig neue Projekte auf der Ebene der kleinen und mittleren Unternehmen und im Bereich der Infrastrukturmodernisierung in die Wege leiten. In dem Maße, in dem Rußlands

Bereitschaft abnimmt, die Energierechnung des Landes zu bezahlen, wird der IWF in Minsk wieder salonfähig werden.

Die Zahl der IWF-Mitglieder ist nach dem Zusammenbruch der osteuropäischen Planwirtschaften zu Beginn der neunziger Jahre sprunghaft um mehr als 20 gestiegen. Ende 1945 unterzeichneten 29 Staaten die *Articles of Agreement*, heute hat der IWF 183 Mitglieder. Das Kreditvolumen stieg kontinuierlich von 7,6 auf 282 Milliarden US-Dollar.<sup>40</sup>

Ungeachtet dieser Fakten wird der IWF für seine stabilisierungspolitischen Rezepte kritisiert, die zum Beispiel die lateinamerikanische Verschuldungskrise der achtziger Jahre mitzuverantworten hätten. Ähnliche Kritik wurde erneut nach 1997/98 laut, als im Zuge der Asienkrise die Anfälligkeit der russischen Finanzen für spekulative Attacken offensichtlich wurde. Weil das eilig zusammengeschürfte Hilfspaket des Fonds den Kollaps des zuvor eingeführten nominalen Ankers<sup>41</sup> nicht verhindern konnte, mußte der Rubel massiv abwerten.<sup>42</sup>

Die Kritik übersieht jedoch oft die hausgemachten Versäumnisse, die auch von Teilen der russischen und westlichen politischen Klasse und Öffentlichkeit ausgeblendet werden. Aus Konservatismus oder politischem Opportunismus erheben entsprechende Kreise in den ehemaligen Sowjetrepubliken Vorwürfe gegen den IWF. Der Bogen ist je nach politischer Färbung weit gespannt: von der hysterischen Anschuldigung, der IWF sei ein Instrument des US-Imperialismus mit dem Ziel der Vernichtung der russischen Staatlichkeit, über die Vorstellung, Rußland werde zu einem Rohstoffanhängsel des industrialisierten Westens, bis hin zur Ablehnung der wirtschaftspolitischen Rezepte des Fonds mit der Begründung, sie seien für das ganz anders geartete Rußland ungeeignet.

Die Vertreter der letzteren, moderateren Richtung scheinen am zahlreichsten zu sein. Sie rekrutieren sich aus eher gemäßigten postkommunistisch-patriotischen Kreisen und verfügen häufig über makroökonomische Kenntnisse und Forschungserfahrung. Ihre IWF-Skepsis wiegt schwerer als die dogmatische

Abwehrhaltung der Chauvinisten und Altkommunisten, dokumentiert sie doch die nicht ungefährliche Neigung Rußlands, an einer konfrontativen Abgrenzung zum Westen festzuhalten. Unterstützung finden diese Skeptiker auch in Teilen der westlichen Öffentlichkeit, in der sich angesichts der weltweiten Finanz-turbulenzen die Kritik an den angeblich orthodoxen Wirtschaftsrezepten des Fonds mehrte. Eine Diskussion über die Zweckmäßigkeit der wechselkurspolitischen Empfehlungen des Fonds entbrannte Ende der neunziger Jahre,<sup>43</sup> als unter anderem in Rußland mit IWF-Unterstützung als ergänzender Stabilitätsanker die Teilfixierung des Wechselkurses in Form eines Kurskorridors vom 1. Juli 1995 an beschlossen wurde. Allerdings bewährte sich dieser Beschluß: Die abwertungsbedingten Inflationserwartungen wurden gebrochen, das Wechselkursgeschäft der Geschäftsbanken ausgetrocknet.

Auch einflußreiche westliche Ökonomen äußern sich besorgt über die Folgen des IWF-Krisenmanagements. Der linksliberale Nobelpreisträger Stiglitz kritisiert die Mittelvergabe als einen Dienst für private Finanzjongleure, die risikofrei an spekulativen Geschäften beteiligt sind. Konservative wie der vor kurzem zurückgetretene IWF-Chefvolkswirt Michael Mussa glauben, die bisherige Kreditvergabepraxis sende falsche Signale an die internationalen Kapitalströme und untergrabe die Stabilität der Wechselkurse in *emerging markets*.<sup>44</sup> Im Falle Rußlands ist die Verantwortung jedoch nicht nur beim Fonds zu suchen: Wer die Geschichte der Beziehungen des IWF zur Moskauer Regierung kennt, weiß sehr wohl, daß die Anmahnung eines makroökonomischen Gleichgewichts eine Konstante der Fondspolitik gewesen ist. Die russische Seite hat es vielfach versäumt, dieser Mahnung Folge zu leisten. Ungeachtet aller Schwierigkeiten wurden der Quotenumfang und damit das Kreditvolumen des Fonds 1999 noch einmal um 90 Milliarden Dollar deutlich aufgestockt, um der wachsenden Nachfrage nach Finanzierung von IWF-Programmen zu begegnen. Eine solche Mittelaufstockung wertet unter anderem die Bedeutung Rußlands auf, da es unter den osteuropäischen *emerging markets* die größte Quote aufweist (Tabelle 6).

<sup>40</sup> IMF, About the IMF, in: <http://www.imf.org>.

<sup>41</sup> Als nomineller Anker diente eine 1995 auf Anraten des IWF beschlossene relativ feste Bindung des Rubels an den amerikanischen Dollar.

<sup>42</sup> Zur Rolle der internationalen Finanzorganisationen in der Rußland-Krise 1998 vgl. Ognian Hishov, International Financial Organizations and Globalization by Default, in: Klaus Segbers (Hg.), Explaining Post-Soviet Patchworks, Bd. I, Burlington 2001, S. 35–54.

<sup>43</sup> Eine spätere Stellungnahme bietet Stanley Fischer, Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?, 1.7.2001, in: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/010601a.htm>.

<sup>44</sup> IWF-Chef Horst Köhler gerät unter Druck, in: <http://www.handelsblatt.com>, 7.1.2001.

**Tabelle 6**  
**Stimmrechtanteile größerer IWF-Mitglieder 2001 (in %)**

<i>Land</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Land</i>	<i>Stimmen</i>
1. USA	17,16	6. Italien	3,27
2. Japan	6,16	7. Kanada	2,95
3. Deutschland	6,02	8. VR China	2,95
4. Großbritannien	4,97	9. Rußland	2,76
5. Frankreich	4,97	10. Brasilien	1,41

Quelle: IMF, in: [www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm).

Neben IWF und Weltbank sind auch neue Finanz-einrichtungen für Zwecke des Mitteltransfers ins Leben gerufen worden wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (gegründet 1991). Daneben wurden verschiedene europäische Transformationsprogramme (TACIS) eingerichtet. Fonds, Aufbaubanken und westliche Finanzierungsprogramme sind zum festen Bestandteil der Finanzen im postsowjetischen Raum geworden. Sie lassen sich mittel- bis langfristig aus der Wirtschaftspolitik der dortigen Regierungen nicht mehr wegdenken.

## Abkürzungen

AIOC	Azerbaijan International Operating Company
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Comecon	Council for Mutual Economic Assistance
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EFF	Erweiterte Kreditfazilität
EU	Europäische Union
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GUUAM	Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidshan, Moldowa
IWF	Internationaler Währungsfonds
PHARE	Pologne/Hongrie: Assistance à la Restructuration Économique / Poland/Hungary Assistance and Recovery Program
STF	System Transformation Facility
SZR	Sonderziehungsrechte
USAID	US Agency for International Development
WTO	World Trade Organization